

# **UMWELTABGABEN FÜR DEN SCHUTZ DER ATMOSPHERE**

Am Beispiel der Republik von Costa Rica  
und der Bundesrepublik Deutschland

Dissertation zur Erlangung des akademischen  
Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft  
der Fakultät für Rechtswissenschaft  
der Universität Bielefeld

vorgelegt von

Daniel Arturo Muñoz Jiménez

aus San José, Costa Rica

2003

Die Disputation fand am 23 Juni 2003 statt.  
Gutachter: Prof. Dr. Joachim Wieland  
Prof. Dr. Michael Kotulla

**Für Wiebke**



## **Vorwort**

Die Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Sommersemester 2003 als Dissertation angenommen.

An erster Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland ganz herzlich für die Hilfsbereitschaft danken, die er mir seit Beginn des Promotionsvorhabens erwiesen hat. Als Betreuer der Arbeit und Erstgutachter hat er immer ein offenes Ohr für mich gehabt und Zeit für ein Gespräch gefunden.

Besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Kotulla. Während meiner Jahre als Stipendiat fand ich immer seine Unterstützung. Er hat das Zweitgutachten übernommen und mich stets mit Worten ermutigt.

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die finanzielle Unterstützung des DAAD nicht möglich gewesen. Ich bedanke mich für das Stipendium, das mir diese schöne Zeit in Deutschland ermöglicht hat.

Während der Promotion habe ich vielfache und vielfältige Unterstützung durch Familie und Freunde erfahren. Insbesondere möchte ich mich bei meiner Frau Wiebke und meinen guten Freunden Kerstin und Raimund Ukas bedanken, die das Manuskript gelesen und mir durch kritische Anmerkungen weitergeholfen haben.



## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	13
Einleitung.....	17

### Erster Teil: Vermeidung der Luftverschmutzung durch Umweltabgaben

#### Erstes Kapitel :Die ökologische Gefahr der Luftverschmutzung

a. Luftverschmutzung, ihre Gründe und ihre Folgen .....	21
a.1. Einleitung.....	21
a.2. Erdatmosphäre und Ozonabbau.....	22
a.3. Die Smogverschmutzung .....	25
a.3.1. Der Smog .....	25
a.3.2. Sommersmog .....	26
a.3.3. Wintersmog.....	27
a.4. Saurer Niederschlag (saurer Regen) und Waldsterben.....	28
a.4.1. Saurer Niederschlag (saurer Regen).....	28
a.4.2. Waldsterben.....	29
a.5. Der Treibhauseffekt (Glashauseffekt) .....	30
a.5.1. Begriff.....	30
a.5.2. Kohlendioxidanteil an der globalen Temperaturerhöhung .....	32
a.5.3. Die anderen Treibhausgase .....	33
b. Juristische Begriffsbestimmungen von Luftverschmutzung.....	34
b.1. Begriff nach der Rechtsordnung Costa Ricas .....	34
b.2. Begriff nach der Rechtsordnung Deutschlands.....	36
c. Bekämpfung der Luftverschmutzung .....	40
c.1. Einleitung.....	40
c.2. Der Konflikt Nord-Süd und die Bekämpfung der Luftverschmutzung .....	43
c.3. Die Erstellung eines Netzes für die Bemessung und Kontrolle der Luftqualität in Mittelamerika .....	45
c.3.1. Kooperationsverhältnis zwischen Mittelamerika und der Schweiz.....	45

c.3.2. Verkehrsmittel in Mittelamerika .....	46
c.3.3. Bemessung der Luftverschmutzung in Costa Rica .....	48
c.4. Bekämpfung der Luftverschmutzung in Costa Rica.....	52
c.4.1. Nationales Verzeichnis über den Ausstoß der Treibhausgase im Jahr 1990 .....	52
c.4.2. Gemeinsame Umsetzung (join implementation) .....	52
c.4.3. Einsparung von Energie .....	53
c.4.4. Eco-Marchamo .....	55
c.4.5. Regulierung des Imports von gebrauchten Autos .....	56
c.4.6. Verbesserung der Brennstoffqualität .....	56
c.4.7. Belastung der Brennstoffe .....	57
 <b>Zweites Kapitel: Schutz der Atmosphäre durch Umweltabgaben</b>	
a. Abgrenzung des Begriffes Umweltabgabe.....	59
a.1. Einleitung.....	59
a.2. Umweltziele der Umweltabgaben .....	60
a.2.1. Begriffsbestimmungen.....	60
a.2.2. Verfolgung von Umweltzielen durch Umweltabgaben in der EU .....	61
a.2.3. Verfolgung von Umweltzielen durch Umweltabgaben in Costa Rica .....	63
b. Ökonomische Begründung der Umweltabgaben .....	65
b.1. Die Pigou-Steuer .....	65
b.2. Standard Preis -Ansatz.....	67
c. Einordnung der Umweltabgaben .....	69
c.1. Ökonomische Einordnung der Umweltabgaben.....	69
c.1.1. Lenkungswirkungen von Umweltabgaben.....	69
c.1.2. Inputabgaben .....	70
c.1.3. Outputabgaben.....	71
c.1.4. Emissionsabgaben .....	73
c.1.5. Verfahrensabgaben.....	76
c.2. Rechtssystematische Einordnung der Abgaben.....	77
d. Kriterien zur Beurteilung von Umweltabgaben .....	81
d.1. Ökologische Wirksamkeit bzw. Inzidenz .....	82
d.2. Ökonomische Effizienz .....	82
d.3. Art des Problems und mediale Bedingung.....	83
d.4. Durchsetzbarkeit .....	84
d.5. Wirkungsverzögerung .....	84



d.6. Einschätzung der Umweltsituation.....	85
d.7. Lösung des Übergangsproblems .....	85
d.8. Systemkonformität.....	86
d.9. Folgeprobleme und zusätzlicher Regelungsbedarf.....	86
d.10. Internationale Zusammenarbeit .....	87
e. Vergleich der Steuerungsinstrumente .....	87
e.1 Ordnungsrecht.....	87
e.2 Umweltabgaben und Ordnungsrecht.....	90
e.2.1. Einleitung.....	90
e.2.2. „Reine“ Abgabenlösungen .....	90
e.2.3. Kombinierte Auflagen-Abgaben-Lösungen.....	92
e.2.3.1. Dominanz der Auflage.....	93
e.2.3.2. Dominanz der Abgabe .....	95
e.3. Das Zertifikatsmodell.....	96
e.3.1. Überblick über den Begriff von Zertifikaten.....	96
e.3.1.1. Einleitung.....	96
e.3.1.2. Erfahrungen mit Umweltzertifikaten.....	99
e.3.2. Umweltzertifikate oder Umweltabgaben?.....	103

## Zweiter Teil: Instrumentalisierung der Abgaben für den Schutz der Atmosphäre

### Erstes Kapitel: Lenkungssteuern als Instrument gegen die Luftverschmutzung

a. Abgrenzung des Steuerbegriffs .....	104
a.1. Rechtslage in Deutschland.....	104
a.2. Rechtslage in Costa Rica.....	105
b. Steuererfindungsrecht.....	107
b.1. Rechtslage in Deutschland.....	107
b.2. Rechtslage in Costa Rica .....	109
c. Lenkungssteuer.....	110
c.1. Begriffsbestimmung.....	110
c.1.1. Rechtslage in Deutschland.....	110
c.1.2. Rechtslage in Costa Rica.....	112
c.2. Rechtfertigung von Umweltlenkungssteuer in Deutschland und Costa Rica.....	113
c.3. Steuergleichheit und Lenkungssteuer .....	116
c.3.1. Die Steuergleichheit .....	116
c.3.1.1. Rechtslage in Deutschland.....	116

c.3.1.2. Rechtslage in Costa Rica.....	117
c.3.2. Steuergleichheit der Umweltlenkungssteuer.....	118
c.4. Verbot der erdrosselnden Umweltsteuern .....	121
d.Umweltsteuern und Steuerstaatsprinzip.....	123
e.Leistungsfähigkeitsprinzip unter Berücksichtigung von Lenkungssteuern	
für den Schutz der Atmosphäre .....	125
e.1. Einleitung.....	125
e.2. Die „Verschmutzungsfähigkeit“ .....	127
e.3. Die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip .....	129
e.4. Schutz der Atmosphäre: Abgasemission, Indikator der	
wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit? .....	132
f. Ökologische Steuerreform.....	137
f.1. Zur doppelten Dividende.....	137
f.2. Ökologische Steuerreform in Deutschland .....	138
g. Schutz der Atmosphäre durch Steuern .....	142
g.1. CO <sub>2</sub> -Energiesteuer.....	142
g.1.1. Der europäische Vorschlag für eine CO <sub>2</sub> -Energiesteuer .....	142
g.1.2. CO <sub>2</sub> -Energiesteuer für Costa Rica .....	144
g.2. Steuern auf Mineralöl.....	146
g.2.1. Brennstoffbesteuerung in Costa Rica durch das <i>Impuesto</i>	
<i>Selectivo al Consumo</i> .....	146
g.2.2. Die deutsche Mineralölsteuer .....	148
g.3. Kraftfahrzeug-Steuer .....	150
g.3.1. Kraftfahrzeug-Steuer in Costa Rica .....	150
g.3.2. Kraftfahrzeug-Steuer in Deutschland .....	151
g.4. Besteuerung des Stroms .....	152
g.4.1. Keine ökologische Stromsteuer in Costa Rica.....	152
g.4.2. Ökologische Besteuerung des elektrischen	
Stroms in Deutschland .....	152

## **Zweites Kapitel :Sonderabgaben als Instrument gegen die Luftverschmutzung**

a. Sonderabgaben im deutschen Abgabenrechtssystem.....	154
a.1. Abgrenzung des Sonderabgabenbegriffs .....	154
a.2. Sonderabgaben in der Rechtsprechung Deutschlands.....	157
a.3. Unterscheidung zwischen Sonderabgaben und Vorzugslasten .....	159
a.4. Unterscheidung zwischen Sonderabgaben und Steuern .....	159

a.5. Voraussetzungen einer Sonderabgabe .....	160
a.5.1. Homogene Gruppe .....	160
a.5.2. Gruppenverantwortlichkeit .....	162
a.5.3. Gruppennützige Verwendung des Aufkommens.....	163
a.6. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans .....	164
a.7. Legitimation der Sonderabgaben .....	167
a.8. Typologie der Sonderabgaben.....	168
a.8.1. Sonderabgaben mit Finanzierungszweck.....	168
a.8.2. Sonderabgabe mit Lenkungszweck .....	169
a.9 Schutz der Atmosphäre durch Sonderabgaben in Deutschland.....	170
b. Sonderabgaben im costa-ricanischen Abgabenrechtssystem.....	173
b.1. Die <i>parafiskalischen Beiträge</i> .....	173
b.2. Sonderabgaben in der Rechtsprechung Costa Ricas .....	174
b.2.1. Einleitung .....	174
b.2.2. Entscheidung zum <i>nationalen Fond für</i> <i>landwirtschaftliche Gefahr</i> .....	175
b.2.3. Andere Urteile des Verfassungsgerichts .....	177
b.3. Die Gutachten des Procuraduría General de la República .....	180
b.4. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts in Costa Rica .....	184
b.5. Zusammenfassung der Ansichten des Verfassungsgerichts und des PGR über die parafiskalischen Abgaben (Sonderabgaben).....	186
b.6. Schutz der Atmosphäre durch parafiskalische Abgaben (Sonderabgaben) in Costa Rica .....	188

### **Drittes Kapitel :Gebühren als Instrument gegen die Luftverschmutzung**

a. Einleitung .....	190
a.1. Rechtslage in Deutschland .....	190
a.2. Rechtslage in Costa Rica.....	191
b. Abgrenzung des Gebührenbegriffs.....	192
b.1. Rechtslage in Deutschland.....	192
b.2. Rechtslage in Costa Rica .....	193
c. Die Höhe der Gebühr .....	194
c.1. Rechtslage in Deutschland .....	194
c.2. Rechtslage in Costa Rica.....	197
d. Lenkungsgebühren für den Schutz der Atmosphäre .....	199
d.1. Rechtslage in Deutschland.....	199
d.2. Rechtslage in Costa Rica .....	200

e. Untersuchung der einzelnen Gebührentypen. Ist die Benutzung des Gutes Luft eine staatliche Leistung? .....	201
e.1. Benutzungsgebühr.....	201
e.1.1. Rechtslage in Deutschland.....	201
e.1.2. Rechtslage in Costa Rica.....	203
e.2. Verwaltungsgebühr.....	204
e.2.1. Rechtslage in Deutschland.....	204
e.2.2. Rechtslage in Costa Rica.....	204
e.3. Verleihungsgebühr.....	205
e.3.1. Rechtslage in Deutschland.....	205
e.3.2. Rechtslage in Costa Rica.....	208
f. Vorteilsabschöpfungsabgaben wegen der Nutzung knapper natürlicher Ressourcen.....	209
f.1. Rechtslage in Deutschland: Die „Wasserpennig-Entscheidung“ und das Umweltmedium Luft .....	209
f.2. Rechtslage in Costa Rica .....	214
Schlussfolgerungen .....	216
Literaturverzeichnis .....	227

## Abkürzungsverzeichnis

AblEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BrGrwEGG	Bremisches Grundwasserentnahmegebührengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
	Bundesverwaltungsgerichts
BVerwG	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwGE	Berliner Wassergesetz
	circa
BWG	Certificado para la conservacion del bosque
ca.	Methan
CCB	Kohlenmonoxid
CH <sub>4</sub>	Kohlendioxid
CO	Código de Normas y Procedimientos Tributarios
CO <sub>2</sub>	Constitución Política (Verfassung der Republik Costa Rica)
CNPT	Costa Rica
CoPol	Certified tradeable offset
C.R.	Der Betrieb
CTO	Dissertation
DB	Die Öffentliche Verwaltung
Diss.	Desoxyribonukleinsäure
DÖV	Deutsches Steuerrecht
DNS	Deutsche Steuer-Zeitung
DStR	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft e.V.
DStZ	Deutsches Verwaltungsblatt
DStJG	European Enviromental Agency
DVBl.	Environmental Protection Agency
EEA	emissions reductions credits
EPA	Europäische Union
ERC	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EU	Folgende
EuZW	Fluorchlorkohlenwasserstoff
f.	Finanzarchiv
FCKW	Festgabe
FA	Fußnote
FG	Festschrift
Fn	Grundgesetz
FS	Heft
GG	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
H	Hübschmann, Hepp, Spitaler
HdBStR	
HHSp	

Hrsg.	Herausgeber
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jg.	Jahrgang
JuR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
Km	Kilometer
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KW	Kohlenwasserstoffe
LGS	Ley general de salud
LGT	Ley General de Tránsito
LISC	Ley del impuesto selectivo al consumo
LIGV	Ley del impuesto general sobre las ventas
LOA	Ley orgánica del Ambiente
M	Meter
Mio.	Millionen
MOPT	Ministerio de obras públicas y transportes
MinöStG	Mineralösteuergesetz
Mia	Milliarden
N2O	Distickstoffoxide
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nox	Stickoxide
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
O	Sauerstoff
O3	Ozonmoleküle
OEA	Organisation der Amerikanischen Staaten
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PCEV	Programa de emisión de partículas y gases
PGR	Procuraduría General de la República
PH	pouvoir hydrogène
PM	partikelförmige Materie
Ppb	parts per billion
Red.	Redaktion
Rdnr.	Randnummer
s.	Sekunde
S.	Seite
S.J.	San José
SaConst.	Sala Constitucional (Verfassungsgericht von C. R.)
SaConst. V.	Entscheidung des Verfassungsgericht von C.R.
s.L.	Siehe Literaturverzeichnis
SO2	Schwefeldioxid
StaWiPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln
StbJb	Steuerberaterjahrbuch
StuW	Steuer und Wirtschaft
t.	Tonnen
µg/m <sup>3</sup>	Millionstel Gramm pro Kubikmeter Luft
µm.	Mikrometer
UPR	Umwelt und Planungsrecht

u.v.a.m.	Und viele[s] andere mehr
UV-B	Ultraviolette Strahlungen der Sonne
v.	Von
Vgl.	Vergleiche
VOC	Leichtflüchtige organische Substanzen
WGO	Weltgesundheitsorganisation
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZiF	Zentrum für interdisziplinäre Forschung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik





## **Einleitung**

Der Mensch ist heutzutage ein eklatanter Faktor der Klimaveränderung geworden. Fast alle seine Aktivitäten beeinflussen positiv oder negativ die Umwelt. Insbesondere eine seiner Aktivitäten verschmutzt die Umwelt in beträchtlichem Ausmaße: die Emission von Abgasen. Das Ozonloch, die Zunahme der UVB-Strahlungen und der gefürchtete Treibhauseffekt sind Folgen der vom Menschen freigesetzten Abgase.

Nie zuvor hat die Umweltverschmutzung so viel Bedeutung gehabt wie heute. Die Bekämpfung der Luftverschmutzung ist ein politisches Thema in den meisten Ländern der Welt geworden.

Verursacher der Luftverschmutzung sind die Abgase aus der Verbrennung von Brennstoffen. Hier ist das Auto gefolgt von der Industrie der Hauptverursacher. Die Abschaffung dieser Umweltverschmutzung ist nicht einfach zu realisieren, da man nicht ad hoc alle Abgasemissionen verbieten kann. Dies würde schlicht die Abschaffung des Autoverkehrs und der Industrie bedeuten.

Das Verbot von Abgasen ist daher im Prinzip eine Ausnahme, es muss von den ökologischen Umständen gerechtfertigt sein. Das wäre zum Beispiel der Fall bei den Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW), die wegen des Abbaus der Ozonschicht verboten wurden. Ein Verbot hier ist zu rechtfertigen, weil die FCKW hochgiftig für die Atmosphäre sind.

Andere Abgase, deren Wirkung in der Atmosphäre nicht so extrem gefährlich ist, werden staatlich kontrolliert. Hier spielen die sogenannten Umweltabgaben eine große Rolle.

Dieses ökonomische Instrument hat eine Verhaltensänderung zum Ziel. Die Verschmutzung der Umwelt wird durch die Besteuerung umweltschädlicher Aktivitäten mit der Intention verteuert, dass die Betroffenen ihr umweltverschmutzendes Verhalten ändern. Im Erfolgsfall hat dies eine Minderung des schädlichen Verhaltens oder auch die Einbeziehung moderner umweltfreundlicher Technologie zur Folge.

Obwohl die Industrieländer die Hauptverursacher der Luftverschmutzung sind, tragen auch die Entwicklungsländer - insbesondere in den letzten Jahren - ihren Anteil dazu bei. Das Problem ist bereits existent, und wir alle sind davon betroffen. Schuldige zu finden, löst das Problem nicht, nur gemeinsame Lösungen können etwas dagegen bewirken. Die Umweltpolitik benötigt internationale Zusammenarbeit. Die Bekämpfung der Luftverschmutzung ist die Bekämpfung eines internationalen Problems.

Trotzdem ist es notwendig, die Unterschiede zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern zu berücksichtigen. Ein gutes Beispiel dafür sind die wesentlichen Entwicklungsunterschiede im Verkehrsbereich. Während in den Industrieländern die meisten Autos relativ neu sind, haben die Entwicklungsländer in der Mehrzahl alte Autos, die die Techniken zur Abgasreinigung nicht besitzen.

Die Infrastruktur ist ein weiterer zu berücksichtigender Parameter. In den Entwicklungsländern ist die Verkehrsinfrastruktur deutlich weniger entwickelt als in den Industrieländern. Enge Straßen in chaotischem Zustand bewirken Staus zu jeder Stunde. Man ist gezwungen, sehr langsam zu fahren, wodurch mehr Brennstoff verbraucht und damit mehr Schadstoffe emittiert werden.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit haben die umweltpolitischen Gipfel und internationalen umweltpolitischen Verträge in den letzten Jahren zugenommen. Sowohl Deutschland als auch Costa Rica ist bewußt, dass eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen dringend geboten ist. Beide Länder haben an den internationalen Klimakonferenzen (wie den Konferenzen von Rio und Kyoto) teilgenommen. Die internationalen Verpflichtungen, die sich aus diesen Konferenzen ergeben, wurden von beiden Ländern akzeptiert. Sie haben schon Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung eingeleitet.

Die Reduktion der Luftverschmutzung kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Die Bundesrepublik Deutschland gibt dabei den ökonomischen Instrumenten den Vorzug. Unter diesen werden die Umweltabgaben als besonders attraktiv erachtet. Um die nationalen Abgasemissionen zu senken, hat Deutschland eine ökologische

Steuerreform eingeführt, die sich durch die Belastung der Energie und die Entlastung der Arbeit charakterisiert.

Costa Rica versucht die Abgabsemissionen überwiegend mit ordnungsrechtlichen Instrumenten zu senken. Mit ökonomischen Instrumenten hat Costa Rica wenig Erfahrung. Derzeitig zeigt das Land Interesse am *Emissionshandel*, da dieses Instrument eine sehr lukrative Einnahmequelle bietet. Trotzdem lässt sich die fortschreitende Verschmutzung der Luft mit diesen Mitteln nicht stoppen.

Die steigende Menge an PKW und der schlechte Zustand der öffentlichen Verkehrsmittel (Busse und Taxis) hat einen rasanten Anstieg der Luftverschmutzung in der Hauptstadt verursacht. Diese Situation hat das Interesse mehrerer Gruppen an den Umweltabgaben geweckt.

Die juristische Auseinandersetzung mit der Umweltabgabe gestaltet sich in Costa Rica schwierig, da es dort kaum Literatur zu diesem Thema gibt. Da Costa Rica nur in einer begrenzten Weise Möglichkeiten für die Rechtsforschung bietet, müssen die Interessenten ausländische Literatur, Gesetze und Erfahrungen analysieren und aus dem Vergleich mit den costa-ricanischen Gesetzen ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Wegen der Sprachbarriere wird am häufigsten Literatur aus Spanien, Argentinien und Mexico benutzt. Die Sprachähnlichkeiten mit dem Italienischen, Französischen und Portugiesischen erlauben auch einen gewissen Einfluss der Literatur aus den Ländern, in denen diese Sprachen gesprochen werden. Obwohl die deutsche Literatur sehr beliebt ist, haben die meisten wegen der Sprachbarriere nur die Möglichkeit, sie anhand von Übersetzungen zu studieren.

Die vorliegende Arbeit hat die Analyse des relevanten deutschen Schrifttums insoweit zum Gegenstand, als es sich auf solche Abgaben begrenzt, deren Ziel der Schutz der Atmosphäre ist. Soweit es die Literaturlage erlaubt, wird das deutsche mit dem costa-ricanischen Schrifttum sowie das deutsche Abgabensystem mit dem costa-ricanischen verglichen. Durch diesen Vergleich werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgezeigt.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist festzustellen, welche Abgabenart sich für die Bekämpfung der Luftverschmutzung am besten eignet. Außerdem wird untersucht, ob es möglich ist, in Costa Rica diese Umweltabgaben zu erheben.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Teile. In dem ersten Teil erfolgt eine einführende Darstellung über den ökologischen und juristischen Begriff der Luftverschmutzung und die negativen Folgen, die sie für das Leben auf unserer Erde hat. Unter Zugrundelegung der dabei gewonnenen Erkenntnisse wird definiert, was Umweltabgaben sind und welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um Luftverschmutzung zu bekämpfen. Dabei werden sowohl juristische als auch wirtschaftswissenschaftliche Sichtweisen berücksichtigt.

Der zweite Teil der Untersuchung behandelt die Lenkungssteuer, die Sonderabgaben, die in Costa Rica als parafiskalische Abgaben bezeichnet werden, sowie die Vorzugslasten als Instrumente gegen die Luftverschmutzung. Sie werden juristisch betrachtet, um festzustellen, ob sie als Lenkungsabgaben zum Schutze der Atmosphäre eingesetzt werden dürfen.

Die Untersuchung endet mit der Zusammenfassung der Ergebnisse.

## **Erster Teil**

### **Vermeidung der Luftverschmutzung**

#### **durch Umweltabgaben**

### **Erstes Kapitel**

#### **Die ökologische Gefahr der Luftverschmutzung**

##### **a. Luftverschmutzung, ihre Gründe und ihre Folgen**

###### **a.1. Einleitung**

Die natürliche Entwicklung der Erde bewirkt ständige Auswechslungen der Erdatmosphäre und ihrer Ökosysteme. Dieses Phänomen existierte schon, bevor es Menschen auf der Erde gab.

Meteoriteneinschläge, Erdbeben, Vulkanausbrüche, Überschwemmungen und Brände sind nur ein Teil dieser Entwicklung, deren Folgen das Aussterben einiger Spezies (z.B. Dinosaurier) und das Entstehen von anderen (z.B. Mensch) bewirkt haben.

Pflanzen und Tiere beeinflussen mehr oder weniger diese Entwicklung, aber keine Spezies hat so viel Einfluss auf diesen natürlichen Prozess genommen wie der Mensch. Landwirtschaft, Industrie, Krieg und Überbevölkerung sind unter anderen einige Beispiele für den Einfluss des Menschen auf die Natur.

Die menschliche Aktivitäten haben die chemische Zusammensetzung der Erdatmosphäre deutlich verändert. Aufgrund der im letzten Jahrhundert <sup>1</sup> stark angestiegenen CO<sub>2</sub>-Emissionen, lag in den letzten 160.000 Jahren der atmosphärische Gehalt an Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) niemals so hoch wie heute. Aber auch andere Gase werden freigesetzt, wie z.B. Methan (CH<sub>4</sub>), Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickoxide (NOX), Distickstoffoxide (N<sub>2</sub>O) und Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) <sup>2</sup>.

Alle diese anthropogen freigesetzten Gase beeinflussen nachhaltig die Erdatmosphäre und bewirken dabei eine rasante und globale Klimaänderung.

Luftverschmutzung ist das Vorhandensein der oben genannten oder anderer anthropogener Schadstoffe in der Atmosphäre. Die Folge ist immer eine Verunreinigung der Erdatmosphäre. Diese Schadstoffe schaden Flora und Fauna, verschlechtern die Luft-, Wasser- und Bodenqualität, zerstören Gebäude, Kulturgüter und die natürlichen Ressourcen.

## **a.2. Erdatmosphäre und Ozonabbau**

Die Erdatmosphäre ist eine Mischung aus Gasen, die unseren Planeten bedeckt. Sie hält die Gase auf der Erde, womit sie das Leben ermöglicht. Diese Gasmischung besteht aus Stickstoff (78%) und Sauerstoff (21%). Das Übrige 1% besteht aus Argon (0,9%), Kohlendioxid (0,03%) , wechselnden Mengen von Wasserdampf und auffindbaren Mengen von Wasserstoff, Ozon, Methan, Kohlenmonoxid, Helium, Neon, Krypton und Xenon <sup>3</sup>.

Die ersten 12 Km der Erdatmosphäre werden als Troposphäre bezeichnet, in der sich bis zu einer maximalen Höhe von 1 Km die Luft befindet, die wir atmen. Nach der Troposphäre kommt eine Zone geringen Luftaustausches genannt Tropopause, die die

---

<sup>1</sup> Das heißt nicht, dass es vorher keine Luftverschmutzung gab, vgl. *Te Brake*, in: Siefert, Fortschritte der Naturzerstörung, S. 31 (31); *Schönwiese*, Klima im Wandel. Von Treibhauseffekt, Ozonloch und Naturkatastrophen, S. 117.

<sup>2</sup> *Schmidt*, in: Ökozid 10, S. 40 (41).

<sup>3</sup> *Sagan*, Blauer Punkt im All, S. 79; *Microsoft* (Hrsg.), "Atmosphäre", in: Encarta Encyclopedia 99.

Troposphäre von der Stratosphäre trennt und verhindert, dass sich die Luftmassen der Troposphäre und Stratosphäre austauschen.<sup>4</sup>

Die Stratosphäre liegt in einer Höhe von ungefähr 12 Km bis 50 Km, dort sind die Konzentrationen von Ozon 100 mal höher als in der Troposphäre.

Das Ozon ist ein giftiges und unsichtbares Gas, das aus 3 Sauerstoffatomen besteht ( $O_3$ ). Es hat die Eigenschaft, dass es die ultraviolette Strahlung der Sonne (UV-B) filtert.

Die Sonneneinstrahlung in der Stratosphäre ist stärker als in der Troposphäre. Sie ermöglicht, dass dort Ozon direkt aus dem Luftsauerstoff unter der Einwirkung des Sonnenlichtes produziert wird. Danach spaltet das Sonnenlicht die Ozonmoleküle wieder, damit sich ein Gleichgewicht bildet. Darauf folgen ausdauernde Ozonzusammenziehungen in der Stratosphäre.

Aus diesen Ozonkonzentrationen besteht die sogenannte Ozonschicht, die sich in der Stratosphäre in etwa 40 bis 50 Kilometer Höhe befindet. Diese Schicht umhüllt die Erde. Sie ist essenziell für das Leben, da sie als natürlicher Sonnenschutz wirkt, indem sie die ultraviolette Strahlung der Sonne (UV-B) filtert. Träfe die Strahlung ungehindert auf die Erde, würde hier alles Leben verbrennen.

UV-B beschädigt die Desoxyribonukleinsäure (DNS), das genetische Molekül, das sich in jeder lebenden Zelle befindet, und erhöht damit die Risiken für Krebserkrankungen beim Menschen<sup>5</sup>.

Aus der Umweltdiskussion ist allgemein bekannt, dass die Ozonhülle, die die Erde gegen die ultraviolette Strahlung der Sonne schützt, Ausdünnungen aufweist. Die Ausdünnung der Ozonschicht wurde seit Beginn der siebziger Jahre von der Atmosphärenchemie befürchtet, und 1985 wiesen amerikanische Satelliten nach, dass sich ein Ozonloch über der

---

<sup>4</sup> *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Ozon, S.9.*

<sup>5</sup> *Microsoft (Hrsg.), "Air Pollution", in: Encarta Encyclopedia 99.*

Antarktis bildet, von dem besonders Australien stark betroffen ist <sup>6</sup>. Kürzlich wurde ein weiteres Ozonloch über dem Nördlichen Polarkreis (über Kanada und den USA) entdeckt <sup>7</sup>.

Hauptverursacher der Zerstörung des Ozonlochs sind die am Erdboden freigesetzten Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die in die Stratosphäre gelangen <sup>8</sup>. Die FCKW werden als Kühlmittel (z.B. in Kühlschränken und Klimaanlage), sowie in verschiedenen technischen Prozessen und als Treibgas in Sprays verwendet. Andere Substanzen wie Halogene (Bromchlorkohlenwasserstoffe, z.B. aus Feuerlöschern), Distickstoffmonoxid ( $N_2O$ , z.B. aus Dünger) und das Pestizid Methyl-Bromid attackieren die Ozonschicht <sup>9</sup>.

Die starke Sonnenstrahlung in der Stratosphäre spaltet freie Chlor- und Bromatome aus den FCKW und Halogenen. Ein Chlormolekül zerstört bis zu 100.000 Ozonmoleküle in der Stratosphäre.

In der Antarktis stärken die niedrigen Temperaturen diesen Prozess, dort bilden sich feine Eiswolken in der Stratosphäre. Bei den ersten Sonneneinstrahlungen im Frühling werden viele Chlormoleküle freigesetzt, die die Ozonmoleküle ( $O_3$ ) zu normalem Sauerstoff ( $O$ ) abbauen, wodurch sich ein Ozonloch bildet. Dieses Phänomen wiederholt sich jedes Jahr. Die betroffene Fläche wächst daher ständig.

Aufgrund dieser Situation haben wir eine zunehmende UV-B-Strahlung, die nicht nur Veränderungen des Wetters bewirken wird, sondern auch eine Zunahme des Hautkrebses <sup>10</sup>, der Blindheit und auch eine Störung unseres Immunsystems.

---

<sup>6</sup> v. Weizsäcker, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung*, S.56; Sagan, *Blauer Punkt im All*, S. 98; Schönwiese, *Klima im Wandel*, S.138 ff; Harenberg (Hrsg.), *Aktuell 2002*, S. 237.

<sup>7</sup> Microsoft (Hrsg.), "Ozon", in: *Encarta Encyclopedia 99*.

<sup>8</sup> Jäger, ZAU 1992, 153 (155); Hützen, ZAU 1992, 162 (162 ff.).

<sup>9</sup> Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, *Ozon*, S.10; Schmidt, in: *Ökozid 10*, S. 40 (44).

<sup>10</sup> Neuseeland hat eine der höchsten Krebsraten der Welt: Microsoft (Hrsg.), "Pacific Islands", in: *Encarta Encyclopedia 99*.



Die hohen Konzentrationen an UV-B gefährden das Phytoplankton, das mit dem Zooplankton das Plankton bilden. Diese winzigen Organismen leben in den oberen Schichten der Ozeane <sup>11</sup> und sind eine elementare Nahrungsquelle in den Meeresökosystemen <sup>12</sup>.

Das Phytoplankton ernährt nicht nur das Zooplankton, sondern auch eine große Vielfalt von Fischen und Meereslebewesen (z.B. Wale). Ein Rückgang dieser winzigen Lebewesen würde die gesamte Meeresbevölkerung betreffen, was eklatante Folgen für die anderen Ökosysteme nach sich ziehen würde.

Eine Zunahme der UV-B-Strahlung verursacht Wachstumstörungen, Zellschäden und Mutationen bei höheren Pflanzen. Dieses Phänomen gefährdet die gesamte Natur und damit auch den Menschen.

### **a.3. Die Smogverschmutzung**

#### **a.3.1. Der Smog**

Die aus Rauch, Nebel und Abgasen gebildete Dunstglocke über Industriegebieten und Großstädten wird als Smog bezeichnet. Dieser Begriff stammt aus der Kombination der englischen Worte "smoke" (Rauch) und "fog" (Nebel) <sup>13</sup>.

Smog bildet sich, wenn die Schadstoffe in der Luft bei austauscharmen Wetterlagen <sup>14</sup> in den bodennahen Luftschichten bleiben, weil sie nicht in die höheren Luftschichten austreten können <sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Ein Liter Wasser hat zwischen 3.000 und 100.000 planktonische Organismen.

<sup>12</sup> *Mata /Oviedo*, Diccionario didáctico de ecología, S. 154 , 245 u. 336.

<sup>13</sup> *KATALYSE* (Hrsg.), Umweltlexikon, S.315; *Hulpe/Koch/Wagner* (Hrsg.), Römp Lexikon Umwelt, S.618.

<sup>14</sup> Wie zum Beispiel: Kalte, schwere Luftschichten lagern unter warmen Luftschichten.

<sup>15</sup> *Martinez*, Umwelt und Alltagsgifte: das Lexikon für ihre Gesundheit, S.242; *Hulpe/Koch/Wagner* (Hrsg.), Römp Lexikon Umwelt, S.618.

Der Smog wird in zwei Sorten eingeteilt: Sommersmog (auch *Los Angeles-Typ* oder *photochemischer Smog* genannt) und Wintersmog (auch *London-Typ* genannt). Beide Typen gefährden die Natur und die Gesundheit der Menschen und Tiere.

### **a.3.2. Sommersmog**

Der photochemische Smog trägt den Namen "Los Angeles-Typ", weil er dort in den vierziger Jahren zum ersten Mal beobachtet wurde.

Der Sommersmog besteht nicht nur aus Ozon, sondern auch aus anderen Luftverunreinigungen, wie z.B. Aldehyden und Peroxiden, aber das Ozon ist seine Leitsubstanz.

Im Gegensatz zu anderen Schadstoffen gelangt Ozon nicht unmittelbar in die Luft, sondern bildet sich in der Luft, wenn starke Sonnenstrahlen auf Vorläuferstoffe (Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>) ) und leichtflüchtige organische Substanzen (VOC), darunter Kohlenwasserstoffe (KW) treffen <sup>16</sup>.

Stickstoffoxide und VOC kommen durch natürliche Prozesse in die Atmosphäre. Durch diese Prozesse werden die Ozonmoleküle nicht nur produziert, sondern auch aufgespalten, damit es ein Gleichgewicht in der Ozonkonzentration geben kann.

Durch Verbrennungsprozesse in Kraftwerken und in Kraftfahrzeugmotoren wird dieses Gleichgewicht durchbrochen, wodurch beträchtliche Mengen von Stickstoffoxiden und VOC die natürlichen Ozonkonzentrationen in der Luft erhöhen.

Das überwiegend in Bodennähe gebildete Ozon ist stark gesundheitsgefährdend. Beim Menschen kann es Befindlichkeitsstörungen, Reizungen der Schleimhäute, der Atemwege, der Augen, Kopfschmerzen und Verschlechterungen der Lungenfunktionsparameter

---

<sup>16</sup> Martinez, Umwelt und Alltagsgifte: das Lexikon für ihre Gesundheit, S.242; Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römp Lexikon Umwelt, S.552, 650, 655 ff.; Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Ozon, S.12.

verursachen <sup>17</sup>. Sein pflanzenschädigender Charakter verursacht Millionenverluste in der Landwirtschaft <sup>18</sup>.

Das Ozon gehört in die Gruppe der Treibhausgase. Es behindert die Wärmerückstrahlung der Erde, wodurch es den Treibhauseffekt unterstützt <sup>19</sup>.

Die einzige Möglichkeit, den Sommersmog zu entschärfen, ist eine Minderung der anthropogenen Emissionen von Stickstoffoxiden (NO<sub>x</sub>) und VOC.

### **a.3.3. Wintersmog**

Die Verbrennung fossiler Brennstoffe, wie z.B. Kohle und Heizöl, ist die Hauptquelle des Wintersmogs <sup>20</sup>. Er bildet sich, wenn aufgrund einer austauscharmen Wetterlage (Inversionswetterlage) eine Schicht wärmerer Luft über Bodennähe (<700m) liegt. Daher ist die Luftbewegung in Bodennähe gering (<3 m/s) <sup>21</sup>.

Dieser meteorologische Prozess behindert den horizontalen und vertikalen Austausch der Luftmassen. Die Schadstoffe aus den hohen Schornsteinen der Industrie werden nicht verteilt, sondern nun an Ort und Stelle niedergedrückt. Dazu wird die Konzentration von Schadstoffen in der Luft von den Autoabgasen, Emissionen der Haushalte und Schadstoffen aus Nachbarregionen verstärkt <sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Zetkin/Schaldach, Lexikon der Medizin, S.1485; Koren, Illustrated dictionary of environmental health and occupational safety, S.284.

<sup>18</sup> Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Ozon, S.17 u. 18.

<sup>19</sup> Es wird geschätzt, dass der Ozonbetrag zum menschlich bedingten zusätzlichen Treibhauseffekt ungefähr 8% ist. Vgl. Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Ozon, S. 18.

<sup>20</sup> Martinez, Umwelt und Alltagsgifte: das Lexikon für ihre Gesundheit, S.243.

<sup>21</sup> KATALYSE (Hrsg.), Umweltlexikon, S.315

<sup>22</sup> Ebenda

Die Folge ist eine starke Konzentration von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>)<sup>23</sup>, Schwebstaub<sup>24</sup> und Kohlenmonoxid (CO)<sup>25</sup> in der Luft, die besonders für die Gesundheit von Kindern und kranken Menschen sehr gefährlich - sogar tödlich - ist<sup>26</sup>.

#### **a.4. Saurer Niederschlag (saurer Regen) und Waldsterben**

##### **a.4.1. Saurer Niederschlag (saurer Regen)**

Aufgrund der Verbrennung fossiler Brennstoffe (Kohle, Öl, Gas) werden Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) und Stickoxide (NOX) freigesetzt. Diese Gase reagieren mit Luftsauerstoff und Wasser zu Säure (Schwefelsäure und Salpetersäure), wobei *saurer Niederschlag* entsteht. Diese Luftverschmutzung kann auch als *saurer Schnee* oder *saurer Nebel* auftreten.

Der saure Niederschlag hat einen niedrigeren pH-Wert<sup>27</sup> als das normale Regenwasser. Während bei Regenwasser der pH-Wert, wenn es keine Luftverschmutzung gibt, bei 5,6 liegt, wird er bei saurem Niederschlag im Mittel bei 4,1 liegen.

Die hohe Säurekonzentration des Regens schädigt Gebäude und steinerne Kulturdenkmäler. Sie bewirkt außerdem die Korrosion des Metalls.

Bedingt durch den sauren Regen erhöht sich der Säureanteil auf Bodenflächen und in Gewässern, d. h. es kommt zu einer Übersäuerung. Sie bewirkt im Boden Wurzelschäden an

---

<sup>23</sup> Große Mengen von Schwefeldioxid verursachen Reizungen der Schleimhäute, der Atemwege und der Augen. Eine tödliche Konzentration von SO<sub>2</sub> führt zu Erstickungen. Vgl. *Zetkin/Schaldach*, Lexikon der Medizin, S.1818; *Koren*, Illustrated dictionary of environmental health and occupational safety, S.362 ff; *Robert*, Lewis' Dictionary of Toxicology, S. 991.

<sup>24</sup> Bezeichnung für alle festen Partikel in der Außenluft. Zu den umweltschädlichen Inhaltsstoffen des Staubs zählen giftige Metalle wie Blei, Cadmium, Arsen, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, wie Benzopyren, sowie Sulfate und Nitrate u.a.; *Hulpe/Koch/Wagner* (Hrsg.), Römpf Lexikon Umwelt, S.635.

<sup>25</sup> Wenn Kohlenmonoxid eingeatmet wird, verursacht dies die Blockierung der Sauerstoffaufnahme des Blutes, Kopfschmerzen und Schwindel. Hohe Konzentrationen können tödlich sein. *KATALYSE* (Hrsg.), Umweltlexikon, S.188.

<sup>26</sup> *KATALYSE* (Hrsg.), Umweltlexikon, S.315.

<sup>27</sup> Der pH-Wert (aus dem Französischen: *pouvoir hydrogène*) zeigt die Konzentration von Wasserstoffionen in einer Lösung. Er ist ein Maß für den Säuregehalt. Seine Skala reicht von 0 bis 14, wobei je niedriger der pH-Wert liegt, desto höher der Säuregehalt ist. Bei reinem Wasser liegt der pH-Wert bei 7, das ist der Neutralpunkt. Vgl. *KATALYSE* (Hrsg.), Umweltlexikon, S.300.

Bäumen und Pflanzen. Die Pflanzen verlieren ihre lebensnotwendige Nahrung, da die hohe Säurekonzentration diese löst und mit dem Regen in das Grundwasser spült. Durch die Übersäuerung der Gewässer sterben hier zahlreiche Lebewesen, wie z.B. Plankton, Algen und Fische. Die Industrieemissionen werden als die Hauptverursacher dieses Phänomens angesehen, die zusammen mit anderen Luftschadstoffen zum *Waldsterben* führen.<sup>28</sup>

#### **a.4.2. Waldsterben**

Der Begriff Waldsterben bezeichnet den Verfall der Qualität eines Waldes. Bedingt durch starke Luftverschmutzung und insbesondere den *sauren Regen* sterben die Bäume in den Wäldern ab.

Besonderes gefährlich ist das aus Kraft- und Fernheizwerken und aus der Industrie stammende Schwefeldioxid. Stickoxide bilden die zweitgefährlichste Schadstoffgruppe.<sup>29</sup>

Wie in bereits dargestellt, führen diese Gase zu saurem Regen, wobei die Schwefelsäure und Salpetersäure als schwere Gifte auf die Pflanzen wirken. Das bodennahe Ozon trägt zusätzlich mit den anderen giftigen Gasen zum *Waldsterben* bei.

Übliche Symptome des Waldsterbens sind Minderung und Stillstand des Wachstums, unregelmäßiges Wachstum der Äste und starker Verlust der Blätter der Bäume.

Man kann das Waldsterben in vier Stufen aufteilen<sup>30</sup>:

1. Stufe, schwache Schäden: Der Baum hat einen Nadelverlust von 10-25 %. Außerdem werden seine Wipfel ausgelichtet und die Nadeln färben sich gelb.

---

<sup>28</sup> Schönwiese, Klima im Wandel, S. 118; Martinez, Umwelt und Alltagsgifte: Das Lexikon für ihre Gesundheit, S. 236.

<sup>29</sup> Schönwiese, Klima im Wandel, S. 118, Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römp Lexikon Umwelt, S.635.

<sup>30</sup> Seilnacht, Das Lexikon der Säuren, Laugen und Salze: "Waldsterben", in: Internet, s.L.

2. Stufe, mittelstarke Schäden: Der Baum leidet am Lametta-Syndrom, d. h., dass die Äste kahl herunterhängen und absterben. Der Nadelverlust des Baumes beträgt schon 25-60 %, seine Wipfel färben sich gelb und die Auslichtung nimmt zu.

3. Stufe, starke Schäden: Der Nadelverlust des Baumes beträgt jetzt über 60 %, seine Nadeln färben sich braun und der Wipfel stirbt ab. Der ganze Baum wird ausgelichtet.

4. Stufe, abgestorben: Der Baum ist tot und verdorrt.

Weißrussland ist das am stärksten vom Waldsterben betroffene Land Europas, gefolgt von der ehemaligen Tschechoslowakei, Großbritannien, Polen und Lettland knapp vor den neuen Ländern der BRD. Am wenigsten vom Waldsterben in Europa betroffen sind Österreich und Spanien<sup>31</sup>.

Das Waldsterben ist nicht nur eine Bedrohung für das Leben der Bäume, sondern eine Gefahr für das ganze Ökosystem der Wälder, wobei Tiere, Pflanzen und der Mensch direkt betroffen sind. Außerdem bedeutet das Waldsterben eine deutliche Abnahme der natürlichen Sauerstoffproduktion (pro Jahr produziert ein hundertjähriger Baum etwa 4.500 kg Sauerstoff, das sind 3,2 Mio. Liter (3.200 Kubikmeter). Dafür benötigt er etwa 75.000 Tonnen Kohlendioxid.

## **a.5. Der Treibhauseffekt (Glashauseffekt)**

### **a.5.1. Begriff**

Der Treibhauseffekt ist ein natürlicher Prozess, bei dem die natürlichen Gase die kurzwelligen Lichtstrahlen der Sonne passieren lassen und die Wärme auf der Erde halten.<sup>32</sup>

Die Gase der Atmosphäre lassen die kurzwellige Strahlung zur Erdoberfläche gelangen. Dort wird sie in Wärmeenergie umgesetzt, die u.a. in Form von langwelliger Strahlung

---

<sup>31</sup> *Keber*, Waldsterben oder "neuartige Waldschäden", in: Internet, s.L.

<sup>32</sup> *Schönwiese*, Klima im Wandel, S. 150 ff.

von der Erdoberfläche in die Atmosphäre abgestrahlt wird. Die Treibhausgase absorbieren diese Strahlungen und bewirken dabei die Erwärmung der Erde. Die Treibhausgase sind Wasserdampf (Anteil am natürlichen Treibhauseffekt 20,6° C), Kohlendioxid (7,2° C), troposphärisches Ozon (2,4° C), Distickstoffoxide (1,4° C), Methan (0,8° C) und sonstige (0,6° C).<sup>33</sup>

Die natürliche Erwärmung der Erde ermöglicht das Leben. Ohne den natürlichen Treibhauseffekt wäre die Erde ein Planet mit durchschnittlichen Temperaturen von -18° C<sup>34</sup>.

Der Treibhauseffekt bestimmt zusammen mit anderen Faktoren das Klima. Die anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen haben einen "zusätzlichen" Treibhauseffekt verursacht, d. h. eine Verstärkung des natürlichen Treibhauseffekts<sup>35</sup>.

Dieses Phänomen führt zu einer Klimaänderung, die als *globale Temperaturerhöhung* (*Global Warming*) bekannt ist. Unter diesem Begriff versteht man die Zunahme der Erdtemperaturen aufgrund der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen, die insbesondere wegen der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen.

Kohlendioxid ist der Hauptverursacher der globalen Temperaturerwärmung (50%), gefolgt von Methan (19%), FCKW (17%), Ozon (8%) und Distickstoffoxid (Lachgas) (4%). Die negativen Folgen des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes für die Umwelt haben in der EU das Interesse an einer CO<sub>2</sub>-Abgabe geweckt. In den USA wird vor allem diskutiert, ob die Verwendung von Zertifikaten dieses Problem kontrollieren kann<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römpf Lexikon Umwelt (1993), S.718; KATALYSE (Hrsg.), Umweltlexikon, S.300.

<sup>34</sup> Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römpf Lexikon Umwelt (1993), S.718.

<sup>35</sup> Harenberg (Hrsg.), Aktuell 2002, S. 237; Schönwiese, Klima im Wandel, S. 150 ff.

<sup>36</sup> Smith, Resource and Energy Economics 1996, 333 (339).

### **a.5.2. Kohlendioxidanteil an der globalen Temperaturerhöhung**

Kohlendioxid ist ein notwendiges Gas für das Leben auf der Erde. Es entsteht als Abfallprodukt, wenn Menschen und Tiere Ausatmen. Das entstehende Kohlendioxid wird von den Pflanzen für ihre Stoffwechselvorgänge benötigt, indem sie mit Hilfe von Lichtenergie aus Kohlendioxid wieder Sauerstoff herstellen. Außerdem hat dieses Gas eine große Bedeutung für den natürlichen Treibhauseffekt.

Trotzdem kann dieses Gas schwerwiegende Umweltprobleme auslösen. Aufgrund der Verbrennung der fossilen Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas wird Kohlendioxid freigesetzt. Allein die Verbrennung der fossilen Brennstoffe verursacht weltweit jährlich 18.3 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub><sup>37</sup>.

Die enorme Kohlendioxidkonzentration in der Atmosphäre stört den natürlichen Kohlenstoffkreislauf der Erde, verstärkt den Treibhauseffekt und führt zu einer globalen Temperaturerwärmung.

Dieses Gas wird auch durch die unkontrollierbare Zerstörung der Wälder produziert. Durch die Brandrodung wird zunächst zusätzliches CO<sub>2</sub> freigesetzt. Durch den Verlust an Pflanzen wird CO<sub>2</sub> in Sauerstoff (O) umgewandelt (durch Fotosynthese), was eine Zunahme der Ansammlung von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre zur Folge hat. Aufgrund der Zerstörung von Regenwäldern entstehen so etwa 8,8 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr<sup>38</sup>.

Auch das Ozonloch trägt zur zusätzlichen Anreicherung von Kohlendioxid in der Atmosphäre bei. Das zunehmende UV-B zerstört das Phytoplankton, das das Kohlendioxid aufnimmt. Durch die Zerstörung dieser Lebewesen konzentriert sich in unserer Atmosphäre also immer mehr Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>).

Aufgrund anthropogener Schadstoffemissionen stieg in den letzten 100 Jahren der Kohlendioxidanteil in der Erdnähe von 0,28 auf 0,36 Promille.

---

<sup>37</sup> Vgl. *Die Krefelder Referate Homepage*, Der Treibhauseffekt, in: Internet, s.L. Zur ökologischen Problematik des Verkehrs in Deutschland siehe: *van Stuntem*, Information zur Raumentwicklung 1992, 151 (151); *Harenberg* (Hrsg.), Aktuell 2002, S. 235 f., 362 f.

<sup>38</sup> Vgl. *Die Krefelder Referate Homepage*, Der Treibhauseffekt, in: Internet, s.L.



Allein die USA waren Ende der 90er Jahre für rund ein Viertel des energiebedingten Kohlendioxid-Ausstoßes verantwortlich. Zwischen 1990-1998 stieg ihr Ausstoß um 8 %-10 % (auf ca. 5,8 Mia t ). Daten aus dem Jahr 1995 zufolge werden in den USA jährlich 20,5 t Kohlendioxid pro Kopf verursacht. Deutschland ist in der EU das Land mit dem höchsten Kohlendioxid-Ausstoß (1999: 859 Mio. t.). Der Pro-Kopf-Ausstoß beträgt etwa 10,4 t pro Jahr <sup>39</sup>.

Der Kohlendioxid-Ausstoß Costa Ricas betrug 1996 5 Mio. t. Davon ist der größte Teil auf den Transportsektor zurückzuführen <sup>40</sup>.

### **a.5.3. Die anderen Treibhausgase**

Das Methan gilt als das bedeutendste Treibhausgas nach dem Kohlendioxid. Es entsteht bei Fäulnisprozessen, wie z. B. in Reisfeldern, Sümpfen, beim Wiederkäuen der Rinder, in Mülldeponien und im Klärschlamm. <sup>41</sup>

Die Fluorchlorkohlenwasserstoffe wurden als Kältemittel in Kühlschränken, als Treibmittel in Spraydosen und beim Verschäumen von Kunststoffen verwendet. Seit 1987 sind sie weltweit verboten. <sup>42</sup>

Distickstoffoxid ist das fünftwichtigste Treibhausgas. Seine anthropogenen Quellen sind die landwirtschaftliche Nutzung und die Verbrennung von Biomasse. Außerdem wird es bei der Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzt <sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Harenberg (Hrsg.), Aktuell 2001, S.265; Harenberg (Hrsg.), Aktuell 2002, S. 235 f.

<sup>40</sup> MINAE, Balance Energético Nacional 1996, S.31 ff.; vgl. Chacón Araya, Boletín de Energía 29 (1998), 6 (6 ff.); MIDEPLAN, Sistema de análisis sobre desarrollo sostenible, S.443 f.; Alfaro, Monitoreo de la contaminación del aire en el area metropolitana de San José, S. 1 ff.

<sup>41</sup> Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römpf Lexikon Umwelt (1993) S.462.

<sup>42</sup> Seilnacht, Das Umweltlexikon: Ozon und Ozonloch, in: Internet, s.L.

<sup>43</sup> Hulpe/Koch/Wagner (Hrsg.), Römpf Lexikon Umwelt (1993) S.194.

## **b. Juristische Begriffsbestimmungen von Luftverschmutzung**

### **b.1. Begriff nach der Rechtsordnung Costa Ricas**

Umweltverschmutzung wird in Costa Rica nach Artikel 59 des Umweltgesetzes (Ley Orgánica del Ambiente: LOA) definiert als alle Veränderungen oder Modifikationen der Umwelt (Luft, Boden, Wasser u.a.), die der menschlichen Gesundheit schaden, die natürlichen Ressourcen gefährden oder die Umwelt der Nation allgemein schädigen können.

In Costa Rica sind alle umweltschädlichen Tätigkeiten verboten (Art. 263 Gesundheitsgesetz, Ley General de Salud: LGS) und jeder hat die Pflicht, die Umwelt zu schützen (Art. 262 LGS).

Die Luft ist laut Art. 49 LOA Vermögen der Gemeinschaft, und ihre Inanspruchnahme darf nicht gegen die allgemeinen Interessen der Staatsbürger verstoßen. Außerdem fordert dieser Artikel, dass die Luftqualität die von der Regierung festgesetzten Emissionsgrenzwerte einhält. Zuletzt enthält dieser Artikel die allgemeine Forderung, die zum Treibhauseffekt führenden und die Ozonschicht schädigenden Gase zu verringern.

Nach Art. 62 LOA und 294 LGS liegt eine *atmosphärische Verschmutzung* dann vor, wenn die Schadstoffkonzentrationen in der Atmosphäre die international festgelegte Grenze übersteigen.

Zu den Schadstoffen zählen Schwebstaub, Staub, Rauch, Wasserdampf, schlechte Gerüche, Strahlungen, Geräusche, nicht wahrnehmbare akustische Wellen und andere Schadstoffe, die die Regierung durch Verordnungen festsetzt.

Im Zusammenhang mit Art. 59 LOA gibt es atmosphärische Verschmutzung (Luftverschmutzung), wenn verbotene hohe Konzentrationen von Schadstoffen eine Veränderung oder Modifikation der Luft bewirken, die der menschlichen Gesundheit schaden, die natürlichen Ressourcen gefährden oder die Umwelt der Nation allgemein schädigen kann:

#### a) Veränderung der Luft

In der Natur gibt es viele Beispiele für Handlungen, die die Zusammensetzung der Luft verändern. Wichtig für den costa-ricanischen Begriff „Luftverschmutzung“ ist, dass diese Handlungen vom Menschen verursacht werden.

Die anthropogenen Veränderungen oder Modifikationen der Atmosphäre werden als Luftverschmutzung bezeichnet, wenn sie die menschliche Gesundheit, die natürlichen Ressourcen und die Umwelt der Nation im allgemeinen gefährden.

Laut Art. 295 LGS dürfen die natürlichen und juristischen Personen nicht Schadstoffe in verbotenen Konzentrationen emittieren. Die Grenzwerte werden in Costa Rica durch Verordnungen festgelegt. Besondere Regeln gelten für die Autoabgase. In diesem Fall werden die Emissionsgrenzwerte im Verkehrsgesetz (LGT) und ihren Verordnungen festgelegt.

#### b) Menschliche Gesundheit

Die menschliche Gesundheit ist in Costa Rica wie die Umwelt ein verfassungsrechtliches Rechtsgut (Art. 21, 50, 73 u. 89 CoPol). Beide Rechtsgüter bilden zusammen das allgemeine Umweltschutzgebot. Dieses Gebot gewährleistet jeder Person eine gesunde und ökologisch ausgeglichene Umwelt<sup>44</sup>.

Die menschliche Gesundheit wird gefährdet, wenn hohe Konzentrationen von Schadstoffen in der Atmosphäre nach Kenntnissen der Medizin schädliche Auswirkungen auf die Menschen haben.

---

<sup>44</sup> Das Verfassungsgericht von Costa Rica hat das Recht auf das Leben in einer gesunden und ausgeglichenen Umwelt in seiner Rechtsprechung anerkannt, siehe z.B.: SaConst. V. 424-98; 3056-98; 4480-94.

### c) Gefährdung der natürlichen Ressourcen

Die Gefährdung der natürlichen Ressourcen muss auch unter der anthropozentrischen Konzeption des Umweltrechtes verstanden werden. In dieser Hinsicht gefährdet ein Verhalten die natürlichen Ressourcen, wenn aufgrund des ökologischen Verlusts der Wohlstand der Menschen verringert wird.

### d) Umwelt der Nation

"Umwelt der Nation" ist ein offener Begriff, der fast alle Verstöße gegen die Luft erfasst. Man versteht darunter alle Umweltschäden, die nicht unter die oben genannten fallen.

## **b.2. Begriff nach der Rechtsordnung Deutschlands**

Das Immissionsschutzrecht in Deutschland ist prinzipiell Recht des Bundes. Auf Verfassungsebene erklärt Art. 20a GG den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und damit auch den Immissionsschutz bundesweit als Verfassungsauftrag. Die Verringerung der Luftverschmutzung ist dann ein bundesstaatliches Ziel, das mit allen erlaubten Mittel zu verfolgen ist. Luftreinhaltung ist laut Art. 74 I Nr. 24 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz Gebrauch gemacht hat, steht den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung in diesem Bereich zurzeit nicht zu.<sup>45</sup>

Zweck des BImSchG ist es, Menschen, Tiere, Pflanzen, den Boden, das Wasser, *die Atmosphäre* sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen<sup>46</sup>. Zudem dient es, soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein

---

<sup>45</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Komm. z. GG, Art. 20a, Rdnr. 32 f. (Stand: Juni 2002).; Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), BK, Art. 20a, Rdnr. 10 (Stand: Okt. 1996); Kotulla, Umweltrecht, Rdnr. 7.

<sup>46</sup> Siehe § 1 (1) BImSchG; Kloepfer, Umweltrecht, § 14, Rdnr. 35, 41.

hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sowie dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden <sup>47</sup>.

Schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen <sup>48</sup>.

Immissionen werden als Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wasser, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen definiert, die auf die Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirken <sup>49</sup>. Sie sind physische Einwirkungen durch „unwägbare“ Stoffe im Sinne des § 906 BGB. Einwirkungen, die durch feste Stoffe (z.B. Steine, Tiere, Sand) verursacht werden, fallen nicht unter den Immissionsbegriff. Nichtphysische Einwirkungen (z.B. Entzug von Licht) sind ebenfalls keine Immissionen im Sinne des BImSchG. Laut BImSchG sind Immissionen solche Stoffe, die auf die genannten Schutzobjekte einwirken <sup>50</sup>.

Emissionen sind hingegen Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen, die eine Anlage verursacht <sup>51</sup>. Sobald sie auf Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirken, werden sie zu einer Immission im Sinne des § 3 Abs.2 BImSchG.

Das BImSchG definiert *Luftverunreinigung* als die Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft, die insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpf-

---

<sup>47</sup> Siehe § 1 (2) BImSchG.

<sup>48</sup> Siehe § 3 (1) BImSchG.

<sup>49</sup> Siehe § 3 (2) BImSchG.

<sup>50</sup> *Schmatz/Nöthlichs/Weber*, Immissionsschutz - Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, § 3, S. 2a (Stand: 2002); *Feldhaus*, in: *ders.* (Hrsg.), BImSchR, § 3, S. 3 ff (Stand: Jan. 2003); *Kloepfer*, Umweltrecht, § 14, Rdnr. 40 ff.

<sup>51</sup> Siehe § 3 (3) BImSchG.

fe oder Geruchsstoffe verursacht wird <sup>52</sup>. Diese Stoffe sind im Gesetz nicht erschöpfend aufgezählt <sup>53</sup>.

Schadstoffe, die Luftverunreinigungen verursachen können, sind unter anderem Kohlenmonoxid, Stickstoffoxide, Schwefeldioxid, Schwefelwasserstoff, Fluorverbindungen, Phenole, Chlorwasserstoffe, Schwermetalle, Asbest, Benzo(a)apyren und Chromverbindungen. Solche Schadstoffe haben eine anthropogene Quelle, da sie aus menschlichen Anlagen emittiert werden. Unter Anlagen versteht man Betriebsstätten, Maschinen, Geräte, Fahrzeuge, Grundstücke u.a. <sup>54</sup>. Daraus kann man schließen, dass die Luftverunreinigung nur von Menschen verursacht werden kann <sup>55</sup>.

Gefahr ist im Sinne dieses Gesetz die objektive Möglichkeit eines Schadenseintritts. Unter „Belästigung“ sind vor allem Beeinträchtigung des Wohlbefindens des Menschen zu verstehen, wenn keine Gesundheitsschäden oder Gesundheitsbeeinträchtigungen vorliegen. „Nachteile“ sind Beeinträchtigungen von bloßen Interessen, anders gesagt, Vermögenseinbußen, die durch physische Einwirkungen verursacht werden, ohne zu einem unmittelbaren Schaden zu führen. <sup>56</sup>

Der Begriff Allgemeinheit umfasst alle Personen und Rechtsgüter im Sinne des § 1 BImSchG, die gegenwärtig oder künftig von den Einwirkungen der Immissionen betroffen werden. Unter Nachbarschaft versteht man den gesamten Einwirkungsbereich der Anlage. Hier handelt es sich um Personen, die nach ihren Lebensumständen den Einwirkungen der Anlage in einer vergleichbaren Weise, wie sie der Wohnort vermittelt, ausgesetzt sind. <sup>57</sup>

Das BImSchG schützt nicht nur gegen schädliche Einwirkungen im Sinne von körperlicher Unversehrtheit in biologisch-physiologischer Hinsicht. Dieses Gesetz

---

<sup>52</sup> Siehe § 3 (4) BImSchG; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 14, Rdnr. 41.

<sup>53</sup> *Schmatz/Nöthlichs/Weber*, Immissionsschutz - Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, § 3, S. 2a (Stand: 2002); *Feldhaus*, in: *ders.* (Hrsg.), BImSchR, § 3 S. 3 ff (Stand: Jan. 2003).

<sup>54</sup> Siehe § 3.(5) BImSchG.

<sup>55</sup> Ähnlich *Schulte*, Umweltrecht, S. 42.

<sup>56</sup> Ähnlich *Schulte*, Umweltrecht, S. 42; *Feldhaus*, in: *ders.* (Hrsg.), BImSchR, § 3, S. 3 ff.

<sup>57</sup> *Schmatz/Nöthlichs/Weber*, Immissionsschutz - Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, § 3, S. 7 (Stand: 1999); *Feldhaus*, in: *ders.* (Hrsg.), BImSchR, § 3, S. 3 ff (Stand: Jan. 2003).

schützt vor allem das seelische und soziale Wohlbefinden im Sinne einer menschenwürdigen Lebensqualität.

Auf europäischer Ebene gibt es zahlreiche Richtlinien, die die Luftverschmutzung bekämpfen <sup>58</sup>. Eine davon ist die Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung <sup>59</sup>. Sie gibt eine Definition von Umweltverschmutzung. Laut dieser Richtlinie ist Umweltverschmutzung die Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in *Luft*, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen könnte <sup>60</sup>.

Rechtswissenschaftlich gesehen ist Luftverschmutzung in Deutschland ein anthropozentrischer Begriff <sup>61</sup>. Der Mensch steht immer im Mittelpunkt. Er ist nicht nur Verursacher der Umweltverschmutzung, sondern auch ihr Opfer. Das bedrohte Rechtsgut ist in aller Regel die menschliche Gesundheit. Andere Rechtsverletzungen wie Schäden an Tieren, Pflanzen, dem Boden, dem Wasser, der Atmosphäre sowie Kulturgütern lassen sich nur verhindern, wenn die menschliche Gesundheit oder zumindest menschliche Interessen betroffen sind. Luftverschmutzungen sind also die durch Menschen freigesetzten Stoffe in der Luft, die die menschliche Gesundheit oder Interessen gefährden oder stören.

---

<sup>58</sup> Vgl. *Wasmeier*, Umweltafgaben und Europarecht, S. 310 ff; siehe auch: *Falke*, ZfU 1999, 93 (95).

<sup>59</sup> Vgl. *Zöllt*, NuR 1997, 157 (159).

<sup>60</sup> 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung Art.2.2.; vgl. *Rigolet*, Das Recht im Kampf gegen die Luftverschmutzung, S.5 ff.

<sup>61</sup> *Kimminich*, in: FS Geiger, S. 277 (283); *Kloepfer*, in: Dolzer/Vogel/Großhof (Hrsg.), BK, Art. 20a, Rdnr. 53 (Stand: Okt. 1996).

## c. Bekämpfung der Luftverschmutzung

### c.1. Einleitung

Die moderne Umweltpolitik plädiert für eine *nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung*, also eine umweltverträglichere und die Ressourcen schonendere Wirtschaftsweise <sup>62</sup>.

Umweltschutz ist heutzutage viel mehr als eine moralische Verpflichtung <sup>63</sup>. Zahlreiche Klimaschutzverträge enthalten konkrete Verpflichtungen für die unterzeichnenden Länder, die in einem vereinbarten Zeitraum erfüllt werden müssen.

Besondere Aufmerksamkeit kommt der Luftverschmutzung zu <sup>64</sup>. 1982 kam das Genfer Abkommen über die grenzüberschreitenden weiträumigen Luftverschmutzungen zustande. 1983 wurde es durch das Protokoll von Helsinki über eine 30%ige SO<sub>2</sub>-Reduktion bis 1993 konkretisiert. Mit der Entdeckung des Ozonlochs wurde deutlich, dass nur der weltweite Verzicht auf FCKW und andere ozonzerstörende Stoffe helfen kann.

1981 schlug eine Gruppe von Industrieländern eine Konvention zum Schutz der Ozonschicht vor. 1985 erfolgte der erste Schritt zum FCKW-Verbot. In Wien einigten sich zum ersten Mal die meisten Industrieländer und einige wenige Entwicklungsländer auf ein Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht.

Das Wiener Übereinkommen wurde im März 1985 von 21 Ländern, darunter die Bundesrepublik Deutschland, unterzeichnet. Es trat 1988 in Kraft, nachdem genügend Länder es ratifiziert hatten. Die Vertragsparteien verpflichteten sich dazu, geeignete Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen, um Aktivitäten zu überwachen, zu begrenzen, zu verringern oder zu vermeiden, die die Ozonschicht schädigen können <sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Theobald, ZRP 1997, 439 (439); Schröder, NuR 1998, 1 (1).

<sup>63</sup> Vgl. Rauschnig, in: FS Weber, S. 720 (720 ff); Rest, NuR 1997, S. 209 (209); Fernández Morales, Revista jurídica Santo Tomás de Aquino No. I (1998), 24 (24).

<sup>64</sup> vgl. Fischer/Häckel, Internationale Energieversorgung und politische Zukunftssicherung. Das europäische Energiesystem nach der Jahrtausendwende: Außenpolitik, Wirtschaft, Ökologie, S. 286 f.

<sup>65</sup> Jäger, ZAU 1992, S.153 (155).



1987 folgte das „Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen,“ und damit verpflichteten sich die Industrieländer, den Entwicklungsländern die vollen vereinbarten Mehrkosten der Ersetzung von FCKW und anderen ozonzerstörenden Stoffen zu bezahlen.

1988 kam das Protokoll von Sofia hinzu. Hier wurde ein Einfrieren der Stickstoffoxidemissionen bis 1994 auf dem Stand von 1987 festgelegt. 1989 beschäftigte sich die internationale Klimakonferenz im niederländischen Noordwijk mit der Einschränkung des Kohlendioxid-Ausstoßes <sup>66</sup>. 1991 wurden mit dem Genfer Protokoll die flüchtigen organischen Verbindungen reguliert. Weitere Umweltabkommen wurden im Laufe der Jahre vereinbart.

Höhepunkt der Umweltpolitik war der „Erdegipfel“ in Rio im Juni 1992. Die dort geschaffene Klimakonvention bestimmt in Art. 2, dass die Treibhausgas-Konzentrationen auf einem Niveau gehalten werden sollten, das eine gefährliche anthropogene Beeinflussung des Klimas verhinderte.

Dieses Ziel wurde in Kyoto weiter verfolgt. In der 3. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention vom 1.-10. Dezember 1997 in Kyoto / Japan verpflichteten sich die Industriestaaten durch das Kyoto-Protokoll zu einer individuell oder gemeinsam zu erzielenden durchschnittlichen Treibhausgasreduktion von insgesamt 5,2% (Basis 1990) für den Zeitraum 2008-2012 <sup>67</sup>. Im November 1999 versammelten sich in Bonn zur 5. Weltklimakonferenz 5.000 Teilnehmer aus 150 Staaten. Ziel dieses Treffens war die Klärung strittig gebliebener Fragen des Klimaschutzes und die Ausräumung von Hindernissen, die ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls bis dahin verhindern hatten. Dort erklärten die USA, dass sie ihr Reduktionsziel von 7% nur durch Kauf von Emissionsrechten (*Emissions Trading* <sup>68</sup>) anderer Länder und Beteiligung an sogenannten

---

<sup>66</sup> Dazu Neuber (Hrsg.), NRW-Spitzenland im Umwelttechnik, S. 418.

<sup>67</sup> Siehe dazu: Weber, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1998, 596 (596 ff); Schaffhausen, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1998, 11 (12 ff.); Lamprecht, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1998, 6 (7 ff.); vgl. M. Rodríguez, *Ambientico* 89 (2001), 5 (5 ff.); C. Rodríguez, *Ambientico* 89 (2001), 8 (9 f.); Manso, *Ambientico* 89 (2001), 11 (12); Baltodano, *Ambientico* 89 (2001), 13 (13 ff).

<sup>68</sup> Emissionshandel ist der Handel mit Emissionskontingenten. Vorausgesetzt, dass ein Staat oder Betrieb weniger Kohlendioxid ausgestoßen hat, als ihm nach einem Protokoll erlaubt war, kann er seine nicht

Mechanismen für saubere Entwicklung (*Clean Development Mechanism* <sup>69</sup>) erreichen könnten. Die EU vertrat die Meinung, dass die Vereinigten Staaten wenigstens die Hälfte des Reduktionsziels im eigenen Land erzielen müssten. Dies blieb trotzdem ungeklärt. Offen blieb auch die Forderung der USA nach einer Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Klimaschutzverpflichtungen.

Trotz solcher Ungewissheiten ist deutlich geworden, dass die Verpflichtungen des Kyotoprotokolls und anderer Klimaschutzverträge sich nur durch eine total neue Orientierung des Rechtssystems realisieren lassen. Dies erklärt die rasante Entwicklung des sogenannten Umweltrechts, das immer mehr Gesetze fordert <sup>70</sup>.

Bemerkenswert ist die Einführung von Umweltnormen in den Verfassungen einiger Staaten <sup>71</sup>. Beispielsweise hat die Bundesrepublik Deutschland in ihrem Grundgesetz den Umweltschutz als Staatsziel integriert <sup>72</sup>. Die Republik von Costa Rica hat ihrerseits mit der Reform des Art. 50 der Verfassung ein subjektives Recht auf eine saubere Umwelt garantiert (Abschnitt 2) und den Umweltschutz zur Pflicht des Staates erklärt (Abschnitt 3):

„Artikel 50 :

(Abschnitt 2) Jede Person hat das Recht auf eine gesunde und ökologisch ausgeglichene Umwelt. Daher ist sie berechtigt, die Handlungen, die gegen dieses Recht verstoßen, anzuzeigen und die Wiedergutmachung des verursachten Schadens einzufordern.

(Abschnitt 3) Der Staat hat dieses Recht zu garantieren, zu schützen und zu bewahren. Das Gesetz hat die Verantwortungen und entsprechenden Strafen festzulegen.“

---

ausgeschöpften Emissionsrechte an andere Staaten oder Betriebe verkaufen. Der Käufer darf die Differenzmengen seinem eigenen Konto gutschreiben.

<sup>69</sup> *Clean Development Mechanism* sind verschiedene Entwicklungshilfeprojekte, die von Industrieländern in Entwicklungsländern durchgeführt werden und eine Reduktion des Kohlendioxid-Ausstoßes zum Ziel haben. Deren Spareffekt kann sich der Investor gutschreiben.

<sup>70</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, ZAU 1992, 348 (348 ff.).

<sup>71</sup> Zum Beispiel Costa Rica und Paraguay. Art. 7 der Verfassung von Paraguay lautet: „Jede Person hat das Recht, in einer gesunden, ökologisch ausgeglichenen Umwelt zu leben“, siehe dazu *Silvero Sagueiro*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N.F. Bd. 46, S. 602 (620 f.).

<sup>72</sup> *Schultze-Fielitz*, NuR 2002, 1 (1); *Schön*, in: StbJb 1998/99, S. 57 (60); *Kluth*, NuR 1997, 105 (105); *Bernsdorff*, NuR 1997, 328 (328).

Mit der neuen Formel des Art. 50 der costa-ricanischen Verfassung wird für jede Person ein subjektives Recht auf eine menschenwürdige Umwelt gewährleistet. Geschützt wird das Leben und Gesundheit der Menschen vor umweltbedingten Schäden und Gefahren. Die Formel des Art. 50 der Verfassung von Costa Rica zeigt die ausgeprägt anthropozentrische Konzeption des Umweltschutzes. Abschnitt 3 dieser Norm stellt eine Staatszielbestimmung dar und eine Verpflichtung, die Umwelt zu schützen und dadurch das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt zu gewährleisten.

Besonderes interessant ist die moderne Tendenz das Steuerrecht zu ökologisieren <sup>73</sup>. Die Benutzung des Finanz- und Steuerrechts für die Schaffung von Lenkungs Zwecken ist eigentlich nicht neu, trotzdem bringt die Ökologisierung des Steuerrechts eine Reihe von neuen rechtswissenschaftlichen Problemen, die noch nicht geklärt worden sind.

## **c.2. Der Konflikt Nord-Süd und die Bekämpfung der Luftverschmutzung**

Die Beziehung Nord-Süd in bezug auf die Umweltpolitik ist keinerseits friedlich. Die Dritte Welt gibt den Industrieländer die Schuld am Ausstoß des größten Anteils von Treibhausgasen und FCKW. Außerdem ist der Dritten Welt bewusst, dass die Industrieländer immer noch die Hauptverursacher der Luftverschmutzung sind. <sup>74</sup>

Die Industrieländer fordern ihrerseits die Dritte Welt auf, die Luftverschmutzung zu verringern und die dadurch entstehenden Kosten zu übernehmen. Die Umweltverschmutzung in den Entwicklungsländern muss nach Ansicht der Industrieländer gleichfalls bekämpft werden. <sup>75</sup>

Die Dritte Welt möchte meistens auf Kosten der Umwelt die Entwicklungsstandards der Industrieländer erreichen. Die Formel „Erst Entwicklung, dann Umweltschutz“

---

<sup>73</sup> Schreder, in: Öko-Steuern: Umweltsteuern und –abgaben in der Diskussion, S.27 (27 ff.); Bergmann/Ewringmann, in: Öko-Steuern: Umweltsteuern und –abgaben in der Diskussion, S. 43 (47); Gutman, Una Nueva Economia, in: Internet.

<sup>74</sup> von Weizsacker, Erdpolitik, S. 205; Simonis, in: Entwicklung und Umwelt, S.171 (180); Zimmermann, ZAU 1992 310 (312).

<sup>75</sup> Clapham, in: Umweltschutz und Entwicklungspolitik, S. 15 (32); zugleich Schäffer, in: Umweltschutz und Entwicklungspolitik, S.47 (55).

beherrscht immer noch das Denken in den Hauptstädten der Dritten Welt <sup>76</sup>. Trotzdem darf man nicht vergessen, dass diese Formel eine Erfindung der Industrieländer ist und dass die meisten Industrieländer mit dieser Formel ihre wirtschaftliche Entwicklung erreichten.

Selbstverständlich möchte die Dritte Welt der Aufforderung der Industrieländer zur Schonung der letzten Regenwälder nicht kostenlos nachkommen. Für die nördlichen Länder hat die Luftverschmutzung sich zu einem wichtigen innenpolitischen Thema entwickelt. Nicht nur die Umweltschäden durch Luftverschmutzung, sondern auch der umweltpolitische Druck fordern von den Regierungen dieser Länder das Verhandeln mit der Dritten Welt. Für die Industrieländer ist klar, dass ohne einen Kompromiss mit den Entwicklungsländern jede Umweltschutzpolitik erfolglos ist. Die Entwicklungsländer sind sich andererseits bewusst, dass die Umweltverschmutzung der ganzen Welt schadet und nicht nur einigen Ländern. Immerhin liegen einige der am meisten von der Luftverschmutzung betroffenen Städte in solchen Ländern. Trotzdem bedeutet die Umweltpolitik Kosten, die sie nicht allein tragen können. Aus diesen Gründen wird über den Verzicht auf die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen in der Dritten Welt zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern verhandelt.<sup>77</sup>

Vorausgesetzt, dass sich die Industrieländer mit dem Kompromiss einverstanden erklären, die Dritte Welt finanziell und technisch zu unterstützen, sind die Entwicklungsländer bereit, eine umweltfreundliche Politik durchzuführen und die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen ökologisch zu kontrollieren.

Dies zeigt, dass die Beziehung Nord-Süd ein Kooperationsverhältnis benötigt. Globale Umweltpolitik bedeutet Zusammenarbeit <sup>78</sup>. Voraussetzung für den Erfolg der globalen Umweltpolitik ist die Anerkennung von Unterschieden zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern <sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> von Weizsacker, *Erdpolitik*, S.206.

<sup>77</sup> Siehe *Biermann*, ZAU 1998, 483 (483 ff.); *Uhlig*, ZAU 1992, 335 (336, 339 ff.); *Amelung*, in: *Entwicklung und Umwelt*, S. 139 (140); *Lachmann*, in: *Entwicklung und Umwelt*, S.163 (168 f.).

<sup>78</sup> *Lippold*, ZAU 1992, 158 (159); *Jänike/Kunig/Stitzel*, *Umweltpolitik*, S.137 ff.

<sup>79</sup> *Zimmermann*, ZAU 1992, 310 (312); *Bohnet*, in: *Entwicklung und Umwelt*, S. 253 (255).

### **c.3. Die Erstellung eines Netzes für die Bemessung und Kontrolle der Luftqualität in Mittelamerika**

#### **c.3.1. Kooperationsverhältnis zwischen Mittelamerika und der Schweiz**

Ein Beispiel für das Kooperationsverhältnis, das es zwischen den Ländern geben muss, sind die Anstrengungen der Schweiz für die Erstellung eines Netzes zur Bemessung und Kontrolle der Luftqualität in Mittelamerika.

Vor 1993 war der Begriff „Luftverschmutzung“ praktisch unbekannt in gesamt Mittelamerika (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador und Costa Rica). Von den fünf Ländern dieser Region hatten nur Costa Rica und Guatemala eine entsprechende Normierung, die in der Regel mangelhaft und ungenügend war. Die von der Weltbank finanzierten Forschungen ergaben, dass von der gesamten Luftverschmutzung in der Dritten Welt circa 70 % aus dem Verkehr emittiert wird. In Mittelamerika wächst der Verkehr zwischen 5 % und 14 % jährlich, aber die meisten Verkehrsmittel sind alt und in schlechtem Zustand <sup>80</sup>.

Diese Situation motivierte die Schweizer Regierung, in Mittelamerika ein Programm für reine Luft zu finanzieren, das von der Stiftung Swisscontact durchgeführt werden sollte. Mit diesem Programm sollte ein Netz für die Bemessung und Kontrolle der Luftqualität in Mittelamerika geschaffen werden. Außerdem sollte Swisscontact die Entwicklung neuer Gesetze für den Schutz der Luft fördern und Fachkräfte zur Bekämpfung der Luftverschmutzung ausbilden.

Dieses Programm startete 1993. Seitdem wurde mit der Unterstützung von Swisscontact eine neue Legislation und ein Netz für die Bemessung und Kontrolle der Luftqualität in der Region geschaffen. Mehr als 10.000 Personen - Mechaniker, Polizisten und andere - wurden in Sachen Kontrolle der Luftverschmutzung ausgebildet.

---

<sup>80</sup> Bickel, Programa Aire Puro, in: Internet, s.L.

<b>Kontrolle der Luftverschmutzung in Mittelamerika</b> <sup>81</sup>				
<b>Land</b>	<b>Beseitigung des Bleis im Benzin</b>	<b>Obligatorische Benutzung von Katalysatoren</b>	<b>Beginn der Gültigkeit der Emissionsgrenzwerte</b>	<b>Beginn von Abgasuntersuchungen bei Kraftfahrzeugen</b>
Costa Rica	Seit 1996	Seit 1995	Seit 1996	Seit 1996
Guatemala	Seit 1992	Seit 1993	Seit 1998	Seit 1998
Honduras	Seit 1996	Seit Januar 2000	Seit Januar 2000	Vorgesehen
El Salvador	Seit 1996	Seit 1998	Seit 1998	Vorgesehen
Nicaragua	Seit 1996	Seit 1998	Seit 1998	vorgesehen
Panamá	Keine Angaben	Seit 1998	Keine Angaben	vorgesehen

### **c.3.2. Verkehrsmittel in Mittelamerika**

Die ökonomische Situation Mittelamerikas zwingt die Autoinhaber dazu, die Kraftfahrzeuge viele Jahre über die normale Lebensdauer hinaus zu benutzen. Für die Unterhaltung der Autos wird ein Minimum ausgegeben, wichtig ist nur, dass das Auto weiter fährt. Die Abgasemission ist ein sekundäres Thema.

In den meisten Fällen können die Bürger sich kein neues Auto leisten - wegen der Höhe der Steuern muss man in Costa Rica fast das Doppelte des Preises zahlen, der für das gleiche Auto im Herkunftsland gezahlt wurde - und kaufen dann ein gebrauchtes Auto aus den USA, Deutschland, Großbritannien, Korea, Taiwan oder einem anderen Land. Diese oft veralteten Fahrzeuge erfüllen nicht die modernen Emissionsgrenzwerte.

Im Jahr 2000 zeigte eine Studie von Swisscontact, in welchem schlechtem Zustand sich die meisten Verkehrsmittel in Mittelamerika befinden<sup>82</sup>.

Bei dieser Studie wurden Abgasuntersuchungen an mehr als 100.000 Kraftfahrzeugen in Mittelamerika durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass in diesen Ländern nur knapp über

<sup>81</sup> *Majano Trejo*, La implementación de los programas de inspección y mantenimiento de la flota vehicular en Centroamerica, S. 5 ff.

<sup>82</sup> Siehe nächste Tabelle.

die Hälfte der benzingetriebenen Fahrzeuge die Abgasnorm erfüllen, bei den Dieselaautos waren es sogar bedeutend weniger<sup>83</sup>.

Diese Situation ist nicht besonders ermutigend, besonders wenn man berücksichtigt, dass öffentliche Verkehrsmittel und Lastkraftfahrzeuge nicht untersucht wurden und die meisten davon alt sind und sich in schlechtem Zustand befinden. Z.B. sind 40 % der Busse in El Salvador und Guatemala mehr als 20 Jahre alt. In El Salvador wurden 1997 alle Busse einer Abgasuntersuchung untergezogen. Nur 28 % erfüllten die Normen.<sup>84</sup>

Eine strengere Kontrolle der Abgasemissionen bei öffentlichen Verkehrsmitteln würde bedeuten, dass viele Busse keine Zulassung mehr bekommen würden. Dies würde neben starken Auseinandersetzungen mit dem Busunternehmen auch zu Unruhe in der Bevölkerung führen. Die Regierungen Mittelamerikas sind sich dieser Gefahr bewusst und bemüht, diese zu verhindern. Sie dulden daher trotz eklatanter Normüberschreitung weiterhin den Betrieb solcher Busse.

Ein Teil der Literatur sieht in einer strengeren Besteuerung der gebrauchten Autos ein für die Region geeignetes Instrument, die Schadstoffkonzentration zu senken. Solch eine Steuer sollte die unterschiedlichen Merkmale jedes Verkehrsmittels (z.B. Motorengröße), die die Schadstoffemissionen beeinflussen, berücksichtigen<sup>85</sup>. Für Verkehrsmittel, die wenig Schadstoffemissionen verursachen, sollten günstigere Abgabensätze bezahlt werden als für solche, die mehr Abgase emittieren. Diese Abgabe sollte in Costa Rica die jährlich zu entrichtende Gebühr zum Autofahren in eine Umweltabgabe verwandeln. Die Initiative besteht aber zurzeit nur theoretisch.

---

<sup>83</sup> *Majano Trejo*, La implementación de los programas de inspección y mantenimiento de la flota vehicular en Centroamerica, S. 8 ff.

<sup>84</sup> Ebenda

<sup>85</sup> *Echeverria/Johnstone/Meji as/Porras*, The environmental effects of tax differentiation by vehicle characteristics: Results from Costa Rica, S. 2.

<b>Vergleichstabelle über die Abgasuntersuchungen der Kraftfahrzeuge in Mittelamerika durch das Projekt „Reine Luft“<sup>86</sup></b>				
<b>Land</b>	<b>Untersuchte Dieselaautos in Prozent</b>	<b>Untersuchte Benzinautos in Prozent</b>	<b>Prozent von Dieselaautos, die den Test bestanden</b>	<b>Prozent von Benzinautos, die den Test bestanden</b>
<b>Costa Rica</b>	18	82	14	54
<b>Guatemala</b>	5	95	30	65
<b>Honduras</b>	24	76	17	59
<b>El Salvador</b>	12	88	40	44
<b>Panamá</b>	13	87	38	65
<b>Nicaragua</b>	31	69	57	52

### **c.3.3. Bemessung der Luftverschmutzung in Costa Rica**

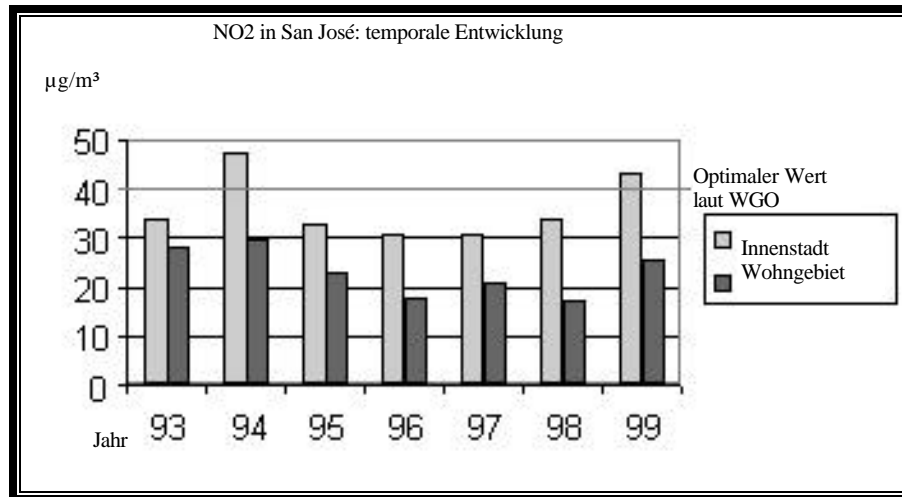
Das mittelamerikanische Netz für die Bemessung und Kontrolle der Luftqualität hatte seine Geburt 1993 in San José in Costa Rica. Nach dem Abkommen zwischen Swisscontact und der Universidad Nacional wurde die Fakultät für Umweltwissenschaften dieser Universität für die Messung ausgewählt.

Zunächst begrenzte sich die Bemessung der Luftqualität auf Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), Schwebstaub (PM) und Bleisstoff. 1994 wurde zum ersten Mal Kohlenmonoxid (CO) bemessen und 1995 Ozon. Zuletzt begann das Netz 1996 erstmals mit der Bemessung von Schwebstaub mit einem Durchmesser von maximal 10 Mikrometer ( $\leq 10 \mu\text{m}$ . Mikrometer = Tausendstel Millimeter) (PM<sub>10</sub>).

---

<sup>86</sup> *Majano Trejo*, La implementación de los programas de inspección y mantenimiento de la flota vehicular en Centroamerica, S. 6 ff. Die Grenzwerte dieser Untersuchung waren: 70% Lichtundurchlässigkeit für Diesel, 4,5% CO mit ppm KW für karburierte Benzinautos und 0,5% CO mit 125 ppm KW für Benzinautos mit Einspritzmotor.



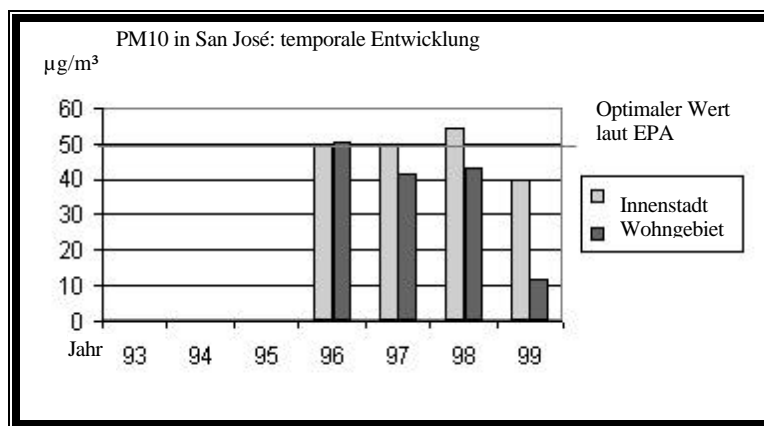
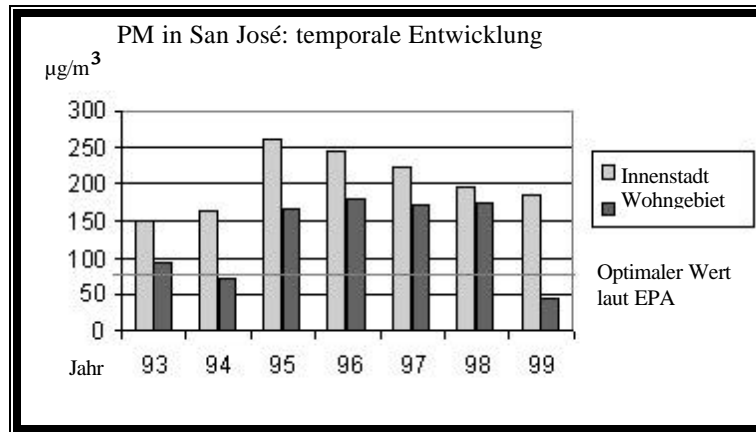


Quelle:Swisscontact

Wie die Tabelle zeigt, lag die Konzentration von NO<sub>2</sub> im Wohngebiet immer unter dem optimalen Wert der Weltgesundheitsorganisation (WGO). Problematisch waren die hohen Konzentrationen von NO<sub>2</sub> in der Innenstadt, besonders in den Jahren 1994 und 1999. Diese Jahre charakterisieren sich durch eine hohe Niederschlagsmenge. Dies bewirkt eine niedrige Umwandlung von NO<sub>2</sub> in O<sub>3</sub> (photochemische Reaktion, die die Strahlung der Sonne benötigt) <sup>87</sup>.

Die Klimaänderung bewirkt eine Ausdehnung der Regenzeit in Costa Rica. Aufgrund dessen könnte das NO<sub>2</sub> in der Zukunft ein Problem für Costa Rica sein.

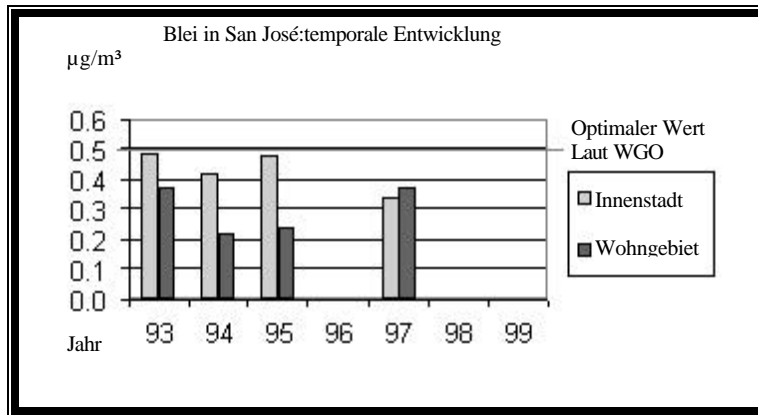
<sup>87</sup> Swisscontact, Resultados de Costa Rica: proyecto aire puro, in: Internet.



Quelle:Swisscontact

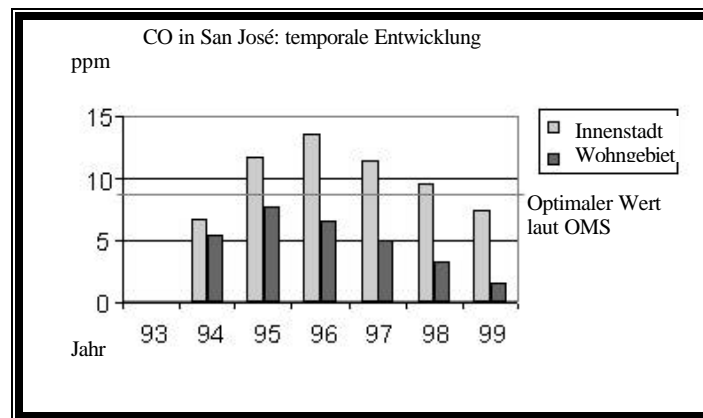
Die PM<sub>10</sub> sind in San José ein ernsthaftes Problem. Sie übersteigen fast immer den optimalen Wert der EPA (Environmental Protection Agency *USA*). 1999 stellte als niederschlagreiches Jahr die große Ausnahme dar. Die Abnahme von PM 1999 im Wohngebiet hat ihren Grund in einer Verschiebung der Testzonen. Der optimale Wert laut EPA ist eigentlich sehr hoch eingeschätzt. In mehreren Ländern der EU werden niedrigere Werte gefordert. Dies zeigt, wie wichtig es ist, in San José schnell Entscheidungen zu treffen, um die PM<sub>10</sub>-Werte zu senken <sup>88</sup>.

<sup>88</sup> *Swisscontact*, Resultados de Costa Rica: proyecto aire puro, in: Internet.



Quelle:Swisscontact

In wenig industrialisierten Städten wie San José und anderen mittelamerikanischen Städten wird Blei fast nur durch die Verbrennung von Benzin freigesetzt. Obwohl die Blei-Werte seit Beginn der Bemessung immer unter dem optimalen Wert der WGO lagen, begann Costa Rica 1996 durch ein Gesetz das Blei im Benzin zu entfernen<sup>89</sup>.



Quelle:Swisscontact

Von 1994 bis 1996 sind die Mengen von CO ständig gestiegen. 1995 wurden die Katalysatoren zur Pflicht und seit 1996 werden in Costa Rica Abgasuntersuchungen durchgeführt. Dies erklärt die Senkung der CO-Konzentrationen von 1997 bis 1999.

Neuere Angaben der Bemessung der Luftqualität in San José zeigen, dass im Jahre 2000 die CO-Emissionen viel stärker waren als Jahre zuvor. Aufgrund der hohen Anzahl an

<sup>89</sup> *Swisscontact*, Resultados de Costa Rica: proyecto aire puro, in: Internet.

Verkehrsmitteln in San José, insbesondere an Motorrädern mit Zweitaktmotoren, ist Costa Rica die Hauptstadt Mittelamerikas mit den höchsten CO-Emissionen<sup>90</sup>.

#### **c.4. Bekämpfung der Luftverschmutzung in Costa Rica**

##### **c.4.1. Nationales Verzeichnis über den Ausstoß der Treibhausgase im Jahr 1990**

1994 ratifizierte die Regierung Costa Ricas die internationale Klimaschutzkonvention. Damit verpflichtete sie sich, wie die Industrieländer, zur Reduktion der Treibhausgase auf das Niveau von 1990. Aufgrund dieses Vertrages wurde zwischen 1994 und 1995 ein nationales Verzeichnis über den Ausstoß der Treibhausgase bezogen auf das Jahr 1990 fertiggestellt. Es wurde eine gemeinsame Abgasemission von 4.404.400 Tonnen festgestellt, davon bestanden 87,3 % aus Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), 7,5 % aus Kohlenmonoxid (CO), 3,7 % aus Methan (CH<sub>4</sub>) und der Rest verteilte sich auf Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O) und andere Stickoxide (NO<sub>x</sub>)<sup>91</sup>. Dadurch wurde deutlich, dass der Energieverbrauch die meisten Emissionen in Costa Rica verursacht.

Aufgrund der internationalen Verpflichtung implementierte Costa Rica verschiedene Instrumente und Maßnahmen, die die Luftverschmutzung bekämpfen sollten.

##### **c.4.2. Gemeinsame Umsetzung (join implementation)**

Am 30. September 1994 unterzeichneten die Regierungen Costa Ricas und der USA den ersten Vertrag der Welt für die Anwendung einer *Gemeinsamen Umsetzung* (*joint*

---

<sup>90</sup> Alfaro, in: Ambientico, No.89 (2001), 19 (19); *ders.*, in: Ambientico, No.93 (2001), 18 (18).

<sup>91</sup> MIDEPLAN, Panorama Nacional 1997: Balance Anual, Social, Económico y Ambiental, S.237; MIDEPLAN, Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen, S.321; Alfaro, Monitoreo de la contaminación del aire en el area metropolitana de San José, S. 1 ff.

*implementation*). Weitere Verträge wurden 1997 mit Norwegen, Kanada, der Schweiz und den Niederlanden geschlossen.<sup>92</sup>

1995 wurde das „costa-ricanische Büro für Gemeinsame Umsetzung“ (*Oficina costarricense de implementación conjunta*) (OCIC) gegründet. Das OCIC hat unter anderem den Auftrag, den internationalen Handel mit Treibhausgasen zwischen Costa Rica und anderen Länder zu regulieren. In diesem Rahmen entwickelte es das „Certificado Transferible de Mitigación“ (Certified Tradable Offset (CTO)) für Costa Rica.<sup>93</sup>

Das CTO ist ein handelbares Zertifikat<sup>94</sup>. Es beinhaltet die Angaben über die exakte Menge an Treibhausgasen, die durch Klimaschutzprojekte in Costa Rica eingespart wurden oder werden. Die eingesparten Emissionen werden dann dem Investor auf seinem Treihauseffektgas-Konto gutgeschrieben.

Mit dem CTO war Costa Rica eines der ersten Länder, die als Gastgeber für den Handel mit Treibhausgasen dienten.

#### **c.4.3. Einsparung von Energie**

Costa Rica startete ein Programm zur Einsparung von Energie. Hier führte das *Instituto Costarricense de Electricidad* (ICE) und die *Compañía Nacional de Fuerza y Luz*<sup>95</sup> eine Kampagne für den Gebrauch von Leuchtstofflampen durch. Die Steuerbefreiung für diese Lampenart durch das Gesetz 7474 erhöhte ihren Absatz gegenüber den ineffizienten Lampenarten.

---

<sup>92</sup> MIDEPLAN, *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*, S.321; *Duschke/Michaelowa*, *Climate Cooperation as Development Policy – the case of Costa Rica*, S.9.

<sup>93</sup> MIDEPLAN, *Panorama Nacional 1997: Balance Anual, Social, Económico y Ambiental*, S. 240 ff.

<sup>94</sup> *Morales/Calvo Sanabria*, *Recursos forestales y cambio en el uso de la tierra en Costa Rica*, S. 25; *La Nación* 13.05.1997; Vgl. *Feess/Stocker*, *ZfU* 1998, 145 (148 ff.); *Schwarze/Zapfel*, *ZfU* 1998, 493 (500 ff.); *Jochen*, *ZfU* 1999, 349 (351 ff.).

<sup>95</sup> Staatliche Unternehmen, die das Energieversorgungsmonopol innehaben.

Es wird geschätzt, dass die Verwendung von Leuchtstofflampen 1997 eine Einsparung von 836.000 kWh erzielte. Das bedeutet eine Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen um 870,8 t.

Für die großen Energieverbraucher wurde ein Gesetz über den Verbrauch von Energie verabschiedet <sup>96</sup>. Dieses Gesetz fordert die Einsparung an Energie und motiviert durch verschiedene Anreize den Einstieg in ein Programm zur Energieeinsparung. Da 91,4 % der im Land erzeugten Energie aus nicht umweltverschmutzenden Quellen - wie zum Beispiel geothermischer Energie und Wasserkraftwerken - stammt, bewirkt nur ein Teil der eingesparten Energie eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. 1997 schätzte die Regierung eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 57.591 t <sup>97</sup>.

Um die Verwendung moderner und umweltfreundlicher Technologie zu fördern, enthält das sogenannte „Gesetz für die Einsparung von Energie“ eine Steuerbefreiung für Maschinen und Ausrüstungen mit geringerem Energiekonsum. Mit dieser Steuerbefreiung werden die relevanten Maschinen und Ausrüstungen steuerfrei importiert und verkauft.

Sowohl die *Gemeinsame Umsetzung* als auch die Programme für die Einsparung von Energie haben die CO<sub>2</sub>- und andere Schadstoffemissionen in Costa Rica bedeutsam reduziert, aber sie bekämpfen nicht die Hauptemissionsquelle von CO<sub>2</sub> in Costa Rica, nämlich den Verkehr <sup>98</sup>.

Das Luftverschmutzungsproblem Costa Ricas befindet sich hauptsächlich in der Hauptstadt. Es wird geschätzt, dass 70 % der Luftverschmutzung vom Autoverkehr produziert wird. 1995 wurde festgestellt, dass 82 % des Kohlendioxidausstoßes von Verkehrsmitteln verursacht wird. Angesichts dieser Situation bekämpfte Costa Rica die

---

<sup>96</sup> Ley sobre uso racional de la energía.

<sup>97</sup> Sánchez, Esfuerzos de Costa Rica en la reducción de gases de efecto invernadero. Ponencia para la Cumbre Mundial de Cambio Climático en Tokio, S.1ff.

<sup>98</sup> Chacón Araya, Boletín de Energía 29 (1998), 6 (6 ff.); MIDEPLAN, Panorama Nacional 1997: Balance Anual, Social, Económico y Ambiental, S. 245; MIDEPLAN, Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen, S.325.

Luftverschmutzung mit dem Eco-Marchamo und anderen Mitteln, wie z.B. der Verbesserung der Qualität von Brennstoffen.

#### **c.4.4. Eco-Marchamo**

Auf den Straßen Costa Ricas fahren etwa 551.000 Autos, d.h., dass jeder siebte Einwohner des Staates Costa Rica ein Auto hat. Das ist eine der höchsten Zahlen Mittelamerikas. Zudem steigt die Rate ständig. Jedes Jahr fahren 7,9 % mehr Autos in Costa Rica. Der öffentliche Verkehr hat große Bedeutung in Costa Rica; es wird geschätzt, dass 75 % der Bevölkerung Busse benutzen. Rund 9.400 Busse fahren täglich auf den Straßen, jedes Jahr steigt ihre Anzahl um 8,59 %. Außerdem fahren allein in der Hauptstadt 5.710 Taxis. Insgesamt sind in Costa Rica mehr als 9.800 Taxis registriert.

Für die Bekämpfung der Luftverunreinigung in dem Verkehrssektor startete im Juni 1996 in Costa Rica das "*Programa de Control de Emisiones de Gases y Partículas*" (PCEV)<sup>99</sup>, dessen wichtigstes Ziel die Senkung des Brennstoffverbrauches um 10% bis 20% gewesen ist<sup>100</sup>.

Das "*Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres*"<sup>101</sup> (Verkehrsgesetz) unterstützt dieses Programm mit dem sogenannten "*Eco-Marchamo*"<sup>102</sup> und der "*Revisión Técnica del Vehículo*"<sup>103</sup>. Seit dem Start dieses Programms genehmigte das "Ministerio de Obras Públicas y Transportes" (MOPT)<sup>104</sup> 87 Werkstätten<sup>105</sup>, die offiziellen Abgasuntersuchungen an den Autos vorzunehmen.

---

<sup>99</sup> Programm für die Kontrolle von Abgase- und Staubemissionen.

<sup>100</sup> *Sánchez*, Esfuerzos de Costa Rica en la reducción de gases de efecto invernadero. Ponencia para la Cumbre Mundial de Cambio Climático en Tokio, S. 1 ff.

<sup>101</sup> Straßenverkehrsgesetz.

<sup>102</sup> Ökologischer Stempel.

<sup>103</sup> Technische Revision von Verkehrsmitteln.

<sup>104</sup> Verkehrsministerium.

<sup>105</sup> Die Abgasrevisionen werden nicht nur von den Werkstätten durchgeführt. Die Verkehrspolizei darf zu jeder Zeit und überall kontrollieren. Wenn sie ein zugelassenes Auto findet, das den Luftqualitätsanforderungen nicht genügt, wird der Besitzer des Autos mit einem Bußgeld von ₡5.000 (etwa €17) bestraft.

Die Autos müssen alle zwei Jahre überprüft werden. Sind sie älter als 5 Jahre, hat die Untersuchung sogar jährlich zu erfolgen. An den öffentlichen Verkehrsmitteln ist die Abgasuntersuchung halbjährlich vorzunehmen.

#### **c.4.5. Regulierung des Imports von gebrauchten Autos**

In Costa Rica hat sich in den letzten Jahren der Verkauf von gebrauchten Autos aus den USA, Japan und anderen Ländern entwickelt. Es handelt sich dabei meistens um alte Autos, die in ihrem Herkunftsland nicht mehr die Luftqualitäts- und Sicherheitsstandards erfüllen. Sie sind im Vergleich zu einem neuen Kfz relativ günstig und daher für die Costa-Ricaner, die sich kein neues Auto leisten können, eine attraktive Option. Diese Situation ist eine der Hauptursachen für die „Autoexplosion“ in Costa Rica.

Um diesem Problem Einhalt zu gewähren, fordert das Verkehrsgesetz, dass gebrauchte Autos noch innerhalb der letzten zwei Monate vor dem Import nach Costa Rica im Herkunftsland einer Abgasuntersuchung unterzogen werden. Diese Untersuchung muss auch bei neuen Autos durchgeführt werden. Dieser Test muss nachweisen, dass das Auto die costa-ricanischen Emissionsgrenzwerte einhält. Ohne diesen Test darf das Auto nicht in Costa Rica eingeführt werden.

#### **c.4.6. Verbesserung der Brennstoffqualität**

Es ist festgestellt worden, dass das Blei in den Brennstoffen negative Folgen für die Gesundheit hat <sup>106</sup>. Um diese zu bekämpfen und um die Qualität von Benzin und Diesel zu verbessern, startete RECOPE (nationaler Zulieferer von Brennstoffen) 1989 ein Mo-

---

<sup>106</sup> *Castro Salazar*, in: Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S. 4 (4 f.); *Gómez Calvo*, in: Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S.6 (6ff.); *Sánchez Molina*, in: Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S.9 (9ff.); *Jiménez*, in: Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S.12 (12 f.); *Moreno*, El plomo; in: Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S. 14 (14 ff.).



dernisierungsprogramm. Das Ziel dieses Programms war die Herstellung von bleifreiem Kraftstoff, die Verringerung des Schwefel und Erhöhung des Cetananteils im Diesel.<sup>107</sup>

Mit der Einführung von „Benzin Super“ im Jahr 1989 war Costa Rica eines der ersten Länder, die Benzin ohne Blei zur Verfügung stellten. 1993 schrieb das Verkehrsgesetz die vollständige Beseitigung des Bleis im Benzin fest. Dies ist 1996 dank verschiedener Maßnahmen geschehen, wie z.B. dem Verbot, staatliche Autos mit bleihaltigem Benzin zu betanken, und der ökonomischen Stabilisierung des Preises für Super-Kraftstoff.

Angesichts der Qualität des Diesels ist der Schwefelgehalt das grösste Problem für die Umwelt. Schwefel ist nicht nur umweltfeindlich, sondern auch schädlich für die Motoren. 1997 ist es RECOPE mit dem sogenannten „Eco-Diesel“ gelungen, die erste Verringerung des Schwefels im Diesel zu erreichen. In dem Jahr setzte die Regierung durch Verordnung fest, dass 1998 der Schwefelgehalt im Diesel nicht mehr als 0,5 % betragen durfte. Als Ziel wurde 0,05 % bis 2003 festgelegt. Dies ist der internationale Grenzwert.

#### **c.4.7. Belastung der Brennstoffe**

1995 wurden die Brennstoffe durch die Verordnung 24316-H des Finanzministeriums mit dem „*Impuesto Selectivo de Consumo*“ belastet.

Diese Steuer ist eine Verbrauchsteuer, die ursprünglich Luxusgüter belasten sollte. Später wurde sie durch eine Gesetzesänderung auf alle Güter erweitert. Aktuell unterscheidet sie sich kaum von der Umsatzsteuer.<sup>108</sup>

Die Einnahmen aus der Belastung von Brennstoffen finanzieren die Verbesserung des Straßennetzes und Aufforstungsprojekte. Beide Ziele begünstigen die Umwelt. Die Ver-

---

<sup>107</sup> Hernández/Scott, Actualidad 1997, 18 (19); RECOPE, in: Revista Electricidad 2, 17 (17 f.); MIDEPLAN, Panorama Nacional 1997: Balance Anual, Social, Económico y Ambiental, S. 244; MIDEPLAN, Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen, S.325.

<sup>108</sup> Muñoz Jiménez, Análisis del impuesto al activo de las empresas, S. 135 f.; vgl. De Wendy, Impuesto selectivo al consumo, S.2.

besserung des Straßennetzes beschleunigt den Verkehr, so dass die Autos schneller fahren können. Dies ist sehr wichtig in der Hauptstadt, da die Autos dort aufgrund des schlechten Zustands der Straßen sehr langsam fahren müssen und dabei mehr Schadstoffe als normal emittieren. Die Aufforstungsprojekte garantieren ihrerseits durch die neuen Baumbestände eine Abnahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Zukunft. 1996 erhöhte die Regierung diese Steuern, um mehr Einnahmen für die Zahlung der staatlichen Schulden zu kassieren.

Die Besteuerung der Brennstoffe hat als Lenkungsziel eine Verringerung des Brennstoffkonsums. Die Verwendung des Geldes sollte wie ursprünglich der Umwelt zu Gute kommen, entweder durch Straßenreparaturen oder Aufforstungsprojekte. Ein Drittel der Einnahmen fließt in einer Sonderfond (Fondo de Carbono), der der Finanzierung von Klimaschutzprojekten mittels der Gemeinsamen Umsetzung dient.

Die Verteuerung der Brennstoffe durch das „*Impuesto Selectivo de Consumo*“ rief viel Aufregung hervor, und die Vermutung, dass die Steuererhöhung verfassungswidrig sein könnte, lenkte die Regierung dahin, eine einzelne Steuer auf Brennstoffe zu erheben.

Im Juli 2001 wurde das Gesetz No. 8114 „ley de simplificación y eficiencia tributaria“ verabschiedet. Dieses Gesetz enthält in seinem ersten Kapitel eine Veränderung der Steuerbelastung auf Brennstoffe. Von Artikel 1 bis 7 wurde eine neue Steuer geschaffen, die die Brennstoffe belastet. Diese Abgabe ersetzt die Belastung der Brennstoffe durch das „*Impuesto Selectivo de Consumo*“.

## Zweites Kapitel

### Schutz der Atmosphäre durch Umweltabgaben

#### a. Abgrenzung des Begriffes Umweltabgabe

##### a.1. Einleitung

Die ökologische Verschmutzung der Atmosphäre gefährdet das Gleichgewicht der Natur und demzufolge das Leben auf der Erde. Um diese Gefahr zu beseitigen, müssen die Länder etwas unternehmen. Unter diesen Umständen stellt sich seit einiger Zeit die Frage, ob Abgaben ein geeignetes Instrument für diesen Zweck sind <sup>109</sup>. Sie bieten sowohl für Industrieländer als auch für Entwicklungsländer die Möglichkeit, das umweltverschmutzende Verhalten zu lenken und dadurch die staatlichen und internationalen Umweltqualitätsgrenzwerte zu erreichen <sup>110</sup>.

Abgaben sind alle Zahlungen, die aufgrund hoheitlicher Gewalt an eine öffentliche Institution fließen. Die Zahler können dem öffentlichen oder privaten Sektor angehören, aber die Einziehung muss durch eine öffentliche Institution erfolgen <sup>111</sup>.

Bei Umweltabgaben handelt es sich um öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die an umweltrelevante Tatbestände anknüpfen und zur Erfüllung ökologischer Zwecke erhoben werden <sup>112</sup>. Mit der Besteuerung dieser Tatbestände wird eine Minderung der Umweltver-

---

<sup>109</sup> Waigel, KStZ 1989, 112 (113); Mohl, KStZ 1994, 131 (131ff.); Röck, KStZ 1997, 41 (41 ff.); Widmann, Umsatzsteuer-Rundschau 1996, 146 (146 ff.); Cano, Derecho, Política y Administraciones Ambientales, S.135 f.; Franke, StuW 1998, 25 (28); Bunde, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?, S. 241 (241 ff.); De Prada García, Justicia y protección del medio ambiente, S.5 f.; Wolfgang, in: Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, S. 11 (11 ff.).

<sup>110</sup> Menk, in: Umweltschutz und Entwicklungspolitik, S. 107 (109); Hiemenz, in: Umweltschutz und Entwicklungspolitik, S. 121 (122).

<sup>111</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 9 ff.; P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (513); Erichsen, Jura 1995, 47 (47); Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 5 b.; Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (3).

<sup>112</sup> Siehe: Hendler, AöR 1990, 577 (580); Huckestein, in: Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, S. 75 (75); Jiménez Hernández, Hecho imponible o finalidad. ¿Qué califica a un tributo como ecológico?, S.6.

schmutzung angestrebt<sup>113</sup>. Umweltabgaben verstehen sich somit stets als Lenkungsabgaben<sup>114</sup>.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf den Schutz der Atmosphäre. Unter dieser Berücksichtigung verstehen wir Umweltabgaben für den Schutz der Atmosphäre als die Abgaben, deren Tatbestände den Schutz der Atmosphäre verfolgen. Sie sind somit keine besondere Art von Abgaben, sondern Abgaben mit einem bestimmten Umweltziel.

## **a.2. Umweltziele der Umweltabgaben**

### **a.2.1. Begriffsbestimmungen**

Das ökologische Ziel einer Umweltabgabe ist die Verringerung der Umweltverschmutzung<sup>115</sup>. Die Besteuerung von umweltschädigenden Aktivitäten soll die Wirtschaftssubjekte motivieren, umweltschonendere Möglichkeiten zu ergreifen<sup>116</sup>.

Nach dem Gegenstand des ökologischen Schutzes sind drei spezifische *ökologische Ziele* zu unterscheiden, nämlich der Schutz des Wassers, des Bodens und der Luft. Dementsprechend kann man nach diesen ökologischen Zielen die Umweltabgaben in drei Gruppen einteilen, nämlich in *Umweltabgaben für den Schutz des Wassers, des Bodens und der Luft*.

Obwohl eine Umweltabgabe, deren Hauptziel z.B. der Schutz der Luft ist, nicht nur die Luft begünstigt, sondern die ganze Umwelt, ist die Klassifizierung der Umweltabgaben nach ihrem spezifischen ökologischen Ziel für die Nachprüfung der Effektivität der Abgabe erwünscht.

---

<sup>113</sup> *Ewringmann* unterscheidet zwischen Öko-Steuern und Umweltabgaben. Der Unterschied liegt darin, dass bei Umweltabgaben der fiskalische Aspekt keine Rolle spielt. *Ewringmann*, ZAU 1988, 319 (321). In dieser Arbeit wird der Begriff Umweltabgaben als allgemeiner Begriff für Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben verwendet. Ökosteuer ist also dann nur einer Art von Umweltabgaben. Ein Unterschied wie bei *Ewringmann* ist hier nicht zu finden.

<sup>114</sup> Zum Beispiel der Abwasserabgabe siehe: *Schröder*, DÖV 1983, 667 (669).

<sup>115</sup> *Rehbinder*, NuR 1997, 313 (314, 326).

<sup>116</sup> *Zimmermann/Hansjürgens*, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (4); *Rodi*, JZ 2000, 827 (828); *Schneider*, DB 1997, 485 (485).

Mit dem Schutz der Luft wird eine weitgehende Reduktion der umweltschädigenden Emissionen erwartet <sup>117</sup>. Die gewünschte Senkung der anthropogenen Schadstoffe ist das konkrete Ziel einer Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre.

Das ökologische Ziel einer Umweltabgabe ist der Parameter, durch den die Effektivität der Abgabe nachgeprüft wird <sup>118</sup>. In diesem Sinne ist für eine Umweltabgabe ein Nachprüfungsprogramm zwingend.

Voraussetzung für die Erhebung einer Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre ist die Bemessung der Schadstoffe. Nach dieser Bemessung muss ein Plan vorgelegt werden, in dem ein konkretes Umweltqualitätsziel festgesetzt wird. Dies ist aber nicht einfach, wenn nicht transparent ist, wer diese Qualitätsziele setzt und über welche Verfahren <sup>119</sup> sie erreicht werden sollen.

Die Umweltabgabe muss sich nach diesem Ziel richten . Spätere Nachprüfungen der Umweltqualität beweisen, ob und in welchem Umfang die Umweltabgabe eine Lenkungswirkung erreicht hat.

### **a.2.2. Verfolgung von Umweltzielen durch Umweltabgaben in der EU**

Schon seit Jahren wächst das Interesse der Europäischen Union an den Umweltabgaben. 1996 verglich die *European Enviromental Agency (EEA)* (Europäisches Umweltbüro, EUB) die Lage der Umweltabgabe auf europäischer Ebene. Das Ergebnis war der Bericht "*Enviromental Taxes – Implementation and Enviromental Effectiveness*" (Ökosteuern – Umsetzung und ökologische Wirksamkeit) .

Diese Arbeit wollte nicht die unterschiedlichen Abgabenbegriffe jedes Landes der Europäischen Union in Konflikt bringen. Deswegen wurden die Abgaben politischen

---

<sup>117</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S.4.

<sup>118</sup> Kloepfer DÖV 1975, 593 (593).

<sup>119</sup> Fürst, Information zur Raumentwicklung, 159 (162); Köck, NuR 1997, 528 (532 ff.).

Zielen zugeordnet: *cost-covering charges* (Abgaben zur Kostendeckung), *incentive taxes* (Lenkungssteuern) und *fiscal environmental taxes* (fiskalische Ökosteuern) <sup>120</sup>.

Laut Bericht können die Umweltabgaben Einnahmen zur Kostendeckung einer bestimmten Leistung (*cost-covering charges*) oder zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs (*fiscal environmental taxes*) schaffen, oder auch bestimmte Verhaltensänderungen bei den Betroffenen bewirken (*incentive taxes*) <sup>121</sup>.

Die *Abgaben zur Kostendeckung* sind Abgaben, die zur Bestreitung der Kosten für Umweltdienstleistungen und Maßnahmen zur Verringerung, Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen erhoben werden. Sowohl im costa-ricanischen als auch im deutschen Abgabenrechtssystem entsprechen diese Abgaben den sogenannten Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge). Die *Lenkungssteuern* sind Abgaben, die das Verhalten von Hersteller und/oder Verbraucher ändern und damit eine Verbesserung der Umweltqualität bewirken sollen. *Fiskalische Ökosteuern* sind solche Abgaben, deren Hauptziel die Erhöhung der Einnahmen des Staates ist. Die Funktion dieser Abgabe ist, die Umweltverschmutzung fiskalisch zu belasten und mit dem Steuergeld die Belastung von anderen Steuern zu verringern.

Die 60er und 70er Jahre sind in der EU von einer überwiegenden Dominanz der *Abgaben zur Kostendeckung* (*cost-covering charges*) geprägt. In den 80ern und 90ern sind immer mehr Kombinationen von *Lenkungssteuern* (*incentive taxes*) und fiskalischen Ökosteuern (*fiscal environmental taxes*) zur Anwendung gekommen. In den letzten Jahren erfolgte eine Integration der Umweltabgaben mit dem Steuersystem in der sogenannten ökologischen Steuerreform <sup>122</sup>.

Die Diskussion über die Verfolgung von Umweltzielen durch Umweltabgaben für den Schutz der Atmosphäre ist in der EU nicht neu <sup>123</sup>. Diese Auseinandersetzung führte zu

---

<sup>120</sup> European Environmental Agency, Environmental Taxes – Implementation and Environmental Effectiveness, S. 21 f.; Wägenbaur, EuZW 1997, 98 (98); ders., EuZW 1997, 290 (290).

<sup>121</sup> Ebenda.

<sup>122</sup> European Environmental Agency, Environmental Taxes – Implementation and Environmental Effectiveness, S. 8.

<sup>123</sup> Über die Prinzipien des Umweltschutzes in der EG siehe: Molkenbur, DVBl. 1990, 677 (677 ff.); Jiménez Beltrán, Impuestos Medioambientales en la UE. El Sector Transporte, in: Internet.

dem Vorschlag, eine Kohlendioxidsteuer für die EU einzuführen. 1999 wurde diese Idee durch ein Veto Spaniens blockiert <sup>124</sup>.

Im Jahr 2000 legte der französische Premierminister Lionel Jospin ein Kohlendioxidprogramm für Frankreich und Europa vor. Kernpunkt dieses Programms war die Erhebung einer französischen Kohlendioxidsteuer nach deutschem Vorbild. Im März 2000 wurde in der EU-Kommission über die Einführung ökonomischer Anreize für die Einsparung von Brennstoffen ab 2005 diskutiert. Mit Kosten von ca. 65 DM/t CO<sub>2</sub> wurden die Energieerzeuger und die Großindustrie belastet. Damals behauptete die EU-Umweltkommissarin Margot Wallström, dass, wenn nichts unternommen würde, ein Anstieg der Kohlendioxidemissionen aus dem Verkehr um 40 % bis 2010 zu erwarten sei <sup>125</sup>.

Deutschlands Kohlendioxidziel ist eine Reduktion bis 2005 um 25 % des Ausstoßes gegenüber dem Stichtag 1990. Der Bundesumweltminister Jürgen Trittin behauptete im März 2000, dass dieses Ziel ohne weitere Maßnahmen um rund 100 Mio. t verfehlt werde. Um das Ziel zu erreichen, schlug er unter anderem die Implementierung von Schwerverkehrsabgaben auf LKW, eine Flugverkehrsabgabe und die steuerliche Gleichstellung der besonders effektiven Gas- und Dampfturbinenkraftwerke mit Kohle und Atomkraft vor. <sup>126</sup>

### **a.2.3. Verfolgung von Umweltzielen durch Umweltabgaben in Costa Rica**

Mit der Ratifizierung der internationalen Klimaschutzkonvention verpflichtete sich Costa Rica zur Reduktion der Treibhaus-Gase auf das Niveau von 1990.

Um die Treibhauseffekt-Gase zu stabilisieren, setzte Costa Rica seine Hoffnung eher auf andere Instrumente als auf Umweltabgaben. Gemeinsame Umsetzung (*joint*

---

<sup>124</sup> Harenberg (Hrsg), Aktuell 2001, S. 263.

<sup>125</sup> Ebenda.

<sup>126</sup> Harenberg (Hrsg), Aktuell 2001, S. 263; ders., Aktuell 2002, S. 236; Michaelis, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 53 (56).

*implementation*), Anreize (z.B. Steuerbefreiungen) und Verbote sind ein Teil dieser Instrumente.

Steuerbefreiungen sind in Costa Rica ein beliebtes Instrument. 1996 schlug die Regierung einen Entwurf vor. Nach dem Beispiel des Staates Kalifornien wollte sie eine Steuerbefreiung für alle Fahrzeuge, die keine Emissionen verursachen. Das sollte den Import von elektrischen oder ähnlichen Fahrzeugen fördern. Mit diesem Entwurf verpflichtete sich die Regierung, selbst einen Teil ihrer Fahrzeuge umzuwandeln. Außerdem enthielt Art 7. dieses Entwurfes eine Steuer, die Schadstoffmessungen in Costa Rica finanzieren sollte <sup>127</sup>. Dieser Entwurf hat kein Echo im Parlament gefunden und wurde nach dem Regierungswechsel nicht weiter verfolgt.

Eine interessante Steuerbefreiung ist im *Gesetz für Einsparung an Energie* zu finden. Dieses Gesetz befreit die Maschinen und Ausrüstungen von Zoll und Mehrwertsteuer, die durch die Verwendung neuer Technologie umweltschonende Energie produzieren.

Mit der Bekämpfung der Luftverschmutzung hat Costa Rica noch keine ökologische Steuerreform vorgeschlagen, trotzdem wurden schon für einige verabschiedete Steuern ökologischen Gründe genannt.

1995 wurden die Brennstoffe durch die Verordnung 24316-H des Finanzministeriums mit dem *Impuesto Selectivo de Consumo* belastet. 2001 wurde diese Steuer ersetzt. Durch das Gesetz No.8114 *Ley de simplificación y eficiencia tributarias* wurde sowohl die nationale Herstellung als auch die Einführung von Brennstoffen mit einer neuen Steuer belegt.

Wie bereits dargelegt wird von der Belastung der Brennstoffe eine Abnahme des Brennstoffkonsums erwartet und mit dem Steuergeld die Verbesserung des Straßennetzes und Aufforstungsprojekte finanziert.

Die Verfolgung von Umweltzielen in Costa Rica wird bis heute eher mit anderen Instrumenten als mit Umweltabgaben erreicht. Zurzeit sind Umweltabgaben nur ein

---

<sup>127</sup> La Gaceta. Jueves 21 de noviembre de 1996. No.224. Proyecto: Exoneración de vehículos que no emiten tóxicos, para prevenir las emergencias ambientales urbanas, S. 1.



Finanzierungsmittel für Umwelanlagen oder Projekte. Ihre Lenkungsfunktion ist fragwürdig, da sie kein bestimmtes Umweltziel haben. Trotzdem wächst das Interesse an diesen Instrumenten immer mehr<sup>128</sup>.

## **b. Ökonomische Begründung der Umweltabgaben**

### **b.1. Die Pigou-Steuer**

Bis vor kurzem wurde Entwicklung noch als Synonym von Umweltzerstörung verstanden. Dies führte zu einer Verfälschung der Preise, da die Kosten der Restaurierung oder Substitution von Umweltgütern nicht berücksichtigt wurden.

Unter normalen Umständen entwickelt sich eine effiziente Allokation von Gütern über den Markt. Angebot und Nachfrage bilden ein Preisgleichgewicht, dann ist der Markt dieser Güter pareto-effizient<sup>129</sup>.

Umweltgüter (bzw. saubere Luft zum Atmen oder zur Aufnahme von Abgasen) sind begrenzte Güter, die aber keinen Preis auf dem Markt haben. Dies führt zu einem ineffizienten Markt im Umweltbereich.<sup>130</sup>

Die Verwendung von Umweltabgaben soll dieses Problem korrigieren. Dies ist keine neue Idee. Bereits in den 20er Jahren wurden die Grundzüge des Modells der Umweltabgaben von dem britischen Ökonomen Pigou entwickelt<sup>131</sup>. Die Argumentation basiert auf dem Problem, dass *externe Effekte*<sup>132</sup> bei der Preisbildung nicht berücksichtigt werden und die Preise damit verfälschen.

---

<sup>128</sup> Singh/Vargas, Impuestos a los combustibles en las zonas urbanas de paises en desarrollo: el caso de Costa Rica, S. 1 ff.

<sup>129</sup> Endres, Umweltökonomie: eine Einführung, S. 10 ff.; Feess, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S.1; Frey, Umweltökonomie, S.42.

<sup>130</sup> Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem, S.24; Dieckertmann, in: DSJG, Bd. 15, S. 33 (35 f.).

<sup>131</sup> Pigou, The Economics of Welfare, S.192 ff.; Scheelhasse, Abgaben und Zertifikate als Instrument zur CO<sub>2</sub> – Reduktion in der EG, S. 81

<sup>132</sup> Die ökonomischen Aktivitäten eines Wirtschaftssubjekts können andere Wirtschaftssubjekte beeinflussen (positiv oder negativ), obwohl zwischen beiden nicht abgerechnet wird. Wenn das passiert, wird von *externen Effekte* gesprochen. Vgl. Meyer, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 124 ff.

Traditionell geht die neoklassische Wirtschaftswissenschaft davon aus, dass die Güter einer Wirtschaft zur Maximierung des Wohlstandes am besten verwendet werden, wenn sie auf Konsum- wie Produktionsseite durch den Marktmechanismus im Vergleich zueinander gleich bewertet werden. Ende des 19. Jahrhunderts erkannte der britische Ökonom Alfred Marshall, dass es auch Situationen gibt, in denen die Preise vom Markt nicht richtig widerspiegelt werden. Dadurch ist die Fähigkeit des Marktes zur optimalen Verteilung der Güter gestört. Diese Effekte wurden von Marshall als „external economies“ bezeichnet. Sein Schüler Arthur C. Pigou konzentrierte sich auf die negativen Effekte („external diseconomies“) <sup>133</sup>. Er bemerkte, dass, wenn ein Marktteilnehmer öffentliche Güter nutzt, für die kein Entgelt gefordert wird, dabei aber Kosten für die Regenerierung oder Substitution dieser Güter verursacht werden <sup>134</sup>.

Pigou war der erste, der dieses Marktversagen an Umweltgüter anknüpfte. Um das zu korrigieren, schlug er vor, daß diese *sozialen bzw. ökologischen Folgekosten* im Preis internalisiert werden müssen. Das heißt, sie müssen auf den Preis aufgeschlagen werden. Nur wenn die Preise die wirtschaftliche und ökologische Wahrheit sagen, wird das wirtschaftliche und ökologische Optimum erreicht werden <sup>135</sup>.

Mit der *Internalisierung der externen Kosten* wird der Verursacher der Umweltverschmutzung für seine Aktivitäten ökonomisch verantwortlich gemacht. Er wird den Preis der Regenerierung oder Substitution der Umweltgüter bezahlen müssen <sup>136</sup>. Pigou behauptet, dass mit einer Abgabe in Höhe der Differenz zwischen den privaten und den volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltschäden eine markteffiziente Lösung erreicht werden könne <sup>137</sup>.

Sein Vorschlag ist in der Literatur als *Pigou-Steuer* bekannt. Trotzdem entspricht sie nicht dem Steuerbegriff aus der Abgabenordnung (AO) und im Fall Costa Ricas dem *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* (CNPT) (Abgabengesetz von Costa

---

<sup>133</sup> Müller-Witt, Öko-Steuern als neues Instrument in der Umweltpolitik – Eine kritische Analyse umweltpolitischer Anreizinstrumente in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, S.83.

<sup>134</sup> Pigou, *Economic and Welfare*, S. 36.

<sup>135</sup> v. Weizsäcker, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung*, S. 143.

<sup>136</sup> Streissler, in: *Umweltverträgliche Wirtschaft und Politik*, S. 87 (94).

<sup>137</sup> Pigou, *The Economics of Welfare*, S.192 ff.; Lintz, *ZfU* 1994, 57 (63).

Rica). Da der Pigou-Ansatz auf dem Verursacherprinzip basiert <sup>138</sup>, ist das geeignetste Instrument dafür eine Vorzugslast und nicht eine Steuer. Vorzugslasten stellen auf die individuell zu verantwortende Kostenverursachung ab, womit sie für die Internalisierung externer Kosten geeigneter als eine Steuer sind. Rechtswissenschaftlich gesehen ist der Vorschlag von Pigou als Gebühr zu klassifizieren und nicht als Steuer <sup>139</sup>.

Da sowohl der optimale Grad der Umweltverschmutzung als auch die sozialen Kosten und der Schadensbeitrag des einzelnen Emittenten nicht zu ermitteln sind, scheitert der Pigou-Ansatz in der Praxis <sup>140</sup>. Es gibt viele Schäden, die wir heute noch nicht kennen. Außerdem gibt es auch zukünftige externe Kosten, die heute noch nicht zu beziffern sind. Bezüglich der Luftverschmutzung wäre es besonders schwierig, die Umweltschäden zu beziffern, da die schädlichen Wirkungen vieler Schadstoffe erst Jahre später eintreten <sup>141</sup>.

## **b.2. Standard Preis-Ansatz**

Als Ersatzlösung für den Pigou-Ansatz bietet sich der von den beiden amerikanischen Ökonomen William J. Baumol und Wallace E. Oates entwickelte Standard-Preis-Ansatz an <sup>142</sup>.

Dieses Modell beruht auf politisch definierten Umweltqualitätszielen. Zweck der Abgabe ist, die umweltpolitischen Zielvorstellungen mit den volkswirtschaftlich geringst-

---

<sup>138</sup> Kritisch *Suchanek*, ZfU 2001, 363 (369).

<sup>139</sup> *Lang*, in: *Umweltschutz durch Abgaben und Steuern*, S. 55 (59 ff.); *ders.*, *Umweltschutz im Steuerrecht*, in: *DStJG*, Bd. 15, S. 113 (123). Anderer Auffassung ist *Stenger*, *Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes: Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes des Steuerrechts zur Erfüllung umweltpolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, S. 128.

<sup>140</sup> *Streissler*, in: *Umweltverträgliche Wirtschaft und Politik*, S. 87 (88); *Sacksofky*, *Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips*, S.14.; zugleich *Hansjürgens*, *Umweltabgaben im Steuersystem*, S.32; er weist nicht nur auf die begrenzten Möglichkeiten der Pigou-Steuer, sondern auch auf die Probleme des Standard-Preis-Ansatzes hin; vgl. *Böhringer*, ZfU 1999, 369 (371 f.)

<sup>141</sup> *Mayerhofer/Friedrich* haben einen interessanten Versuch unternommen, die Schadenskosten der Klimaänderung zu errechnen. Siehe dazu *dies.* in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1996, 58 (58 ff.); *Streissler*, in: *Umweltverträgliche Wirtschaft und Politik*, S. 87 (88).

<sup>142</sup> *Baumol/Oates*, in: *The Economics of the Environment*, S. 44 (47 f.); *Hettich/Killinger/Winker*, ZfU 1997, 199 (210 ff.); *Hansmeyer*, ZfU 1987, 251 (254).

möglichen Kosten zu erreichen <sup>143</sup>. Die Emittenten der Umweltbelastung werden durch die Umweltabgabe zur Vermeidung der Umweltbelastung gesteuert.

Der Abgabensatz muss so festgesetzt werden, dass die Vermeidungsmaßnahmen kostengünstiger als die Gesamtbelastung der Abgabe sind, da dann der Emittent zur Vermeidung der Umweltbelastung gelenkt wird. Im Gegensatz dazu werden diejenigen Emittenten, für die der Abgabensatz kostengünstiger als die Vermeidungsmaßnahme ist, die Umweltabgaben entrichten. <sup>144</sup>

Die Höhe des Abgabensatzes muss sich an den durchschnittlichen Vermeidungskosten der mit der Abgabe betroffenen Gruppe orientieren, aber den Emittenten die Wahl zwischen der Ergreifung der Vermeidungsmaßnahme oder der Zahlung der Abgabe geben. Das heißt, die Vermeidungsmaßnahme wird nicht erzwungen, sondern nur induziert. <sup>145</sup>

Während sich beim Pigou-Ansatz die Abgabenhöhe nach dem zu vermeidenden Grenzscha- den richtet, wird sie beim Standard-Preis-Ansatz nach einem politischen Trial-and-error-Verfahren festgesetzt <sup>146</sup>.

Im Grunde genommen werden die Umweltabgaben - unabhängig von dem System, das gewählt wurde - dem Marktversagen an Umweltgütern entgegenwirken; mit ihnen wird der Markt eine effiziente Allokation der Umweltgüter hervorbringen und die knappen Umweltressourcen in ihre produktivste Verbindung lenken <sup>147</sup>. Sie machen die Verursacher der Luftverschmutzung für die Vermeidung, Beseitigung oder den Ausgleich von Umweltbelastungen verantwortlich.

---

<sup>143</sup> *Baumol/Oates*, La teoría de la política económica del medio ambiente, S. 128 f.; *Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke*, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S.24.

<sup>144</sup> *Zimmermann/Hansjürgens*, in: Umweltabgaben.Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung , S. 3 (7 f.); *Wilhelm*, Ökosteuer. Marktwirtschaftskraft und Umweltschutz, S. 46.

<sup>145</sup> *Zimmermann/Hansjürgens*, in: Umweltabgaben.Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung , S. 3 (7 f.); *Hey*, StuW 1998, 32 (34); kritisch dazu: *Köck*, JZ 1991, 692 (699).

<sup>146</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips. S.15; *Weimann*, Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, S.209 f.

<sup>147</sup> *Kotulla*, Umweltrecht, Rdnr. 38; *Karl/Ranné*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben, S. 19 (20); *Huber*, ZRP 1994 , 396 (399 f.); *Huckestein*, ZfU 1993, 343 (345).

Die Umweltabgaben verteuern umweltschädigendes Verhalten und machen dadurch umweltfreundliches im Vergleich billiger. Die „unsichtbare Hand“ des Staates färbt sich grün durch die moderne Umweltpolitik <sup>148</sup>.

### **c. Einordnung der Umweltabgaben**

#### **c.1. Ökonomische Einordnung der Umweltabgaben**

##### **c.1.1. Lenkungswirkungen von Umweltabgaben**

Im allgemeinen hat die Erhebung von Abgaben eine Erhöhung der Kosten jeder Unternehmung zur Folge. Wie die Betroffenen reagieren werden, kann je nach Abgabentyp gesteuert werden. Aus ökonomischer Sicht werden die Umweltabgaben nach ihrer Lenkungswirkung in verschiedene Gruppen eingeteilt.

So werden die Umweltabgaben in Produkt- und Emissionsabgaben untergliedert. Erstere lassen sich in Input- und Outputabgaben einteilen. Außerdem können die Umweltabgaben als Verfahrensabgaben erhoben werden. Dann knüpfen sie an bestimmte umweltbelastende Produktionstechniken an. <sup>149</sup>

Alle haben das gleiche Ziel (Schutz der Umwelt), aber sie erreichen es durch unterschiedliche Lenkungsmanöver. Die Auswahl zwischen diesen Abgabentypen darf nicht dem Belieben der Politiker überlassen werden, sondern muss von umweltrechtlichen und marktwirtschaftlichen Kriterien gerechtfertigt werden.

---

<sup>148</sup> *Wilhelm*, Ökosteuern: Marktwirtschaft und Umweltschutz, S. 46.

<sup>149</sup> *Franke*, StuW 1994, 26 (27); *ders.*, StuW 1990, 217 (220); *Hey*, StuW 1998, 32 (33).

### c.1.2. Inputabgaben

Die Inputabgaben oder Ressourcensteuern besteuern nichtregenerative, bald erschöpfte Ressourcen oder Stoffe mit schädlichen Nebenwirkungen für die Umwelt. Aufgrund dieser Besteuerung erhöhen sich die Beschaffungspreise einer Unternehmung<sup>150</sup>.

Die Besteuerung nicht regenerativer oder bald erschöpfter Ressourcen ist nur sinnvoll, wenn es andere Güter gibt, die die besteuerten Ressourcen ersetzen können. Wenn die Gefahr besteht, dass die Ressourcen ausgelöscht werden, sollte man lieber die Inanspruchnahme dieses Gutes verbieten statt sie zu besteuern. Als Beispiel hierfür sei die Abholzung der Wälder genannt.

Der Schutz der Wälder ist einer der Kernpunkte für den Schutz der Atmosphäre, da die Bäume im CO<sub>2</sub>- und O<sub>2</sub>-Kreislauf eine sehr wichtige Rolle spielen. In Entwicklungsländern wie Costa Rica ist die schnelle Abholzung der Wälder eines der größten ökologischen Probleme. Eine Inputabgabe auf Holz aus den Wäldern hätte keine Resonanz, da diese Ressourcen in Gefahr sind. Das Ordnungs- und Strafrecht sind hier das geeignetste Mittel, um dieser Situation Einhalt zu gewähren<sup>151</sup>.

Das Finanz- und Abgabenrecht muss hier einen anderen Weg finden, um das Verhalten der Abgabepflichtigen zu lenken. Anreize wie zum Beispiel Steuerbefreiungen können gute Resultate hervorbringen. Costa Rica versucht heute durch die Befreiung von einigen Steuern, wie z.B. Einkommensteuern und Grundsteuern, die Wiederaufforstung auf privaten Grundstücken zu motivieren.

Für den Schutz der Atmosphäre ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahme der Besteuerung von Stoffen mit schädlichen Nebenwirkungen für die Umwelt nur dann geeignet ist, wenn die Stoffe von geringer Gefährlichkeit sind. Bei hochgiftigen Stoffen, wie z.B. FCKW, ist nur das Verbot geeignet.

---

<sup>150</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S.30; Dickertmann, in: DSuJG, Bd.15, S. 33 (42).

<sup>151</sup> Editorama S.A. (Hrsg.), El Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, S.129 ff.

Input- oder Ressourcensteuern haben eine oder mehrere der folgende Lenkungswirkungen<sup>152</sup>:

i.- *Substitution des Rohstoffes*. Bei einer Belastung mit Ressourcensteuern ist zu berücksichtigen, dass es bei einer Steuerung des Umweltverhaltens umweltfreundliche Substitutionsmöglichkeiten geben muss, damit ein Ausweichen auf andere umweltschädliche Rohstoffe vermieden wird.

ii.- *Anreiz zu Recycling-Aktivitäten*, um eine Wiedergewinnung eines Teils des eingesetzten Rohstoffes während oder am Ende des Fertigungsprozesses zu erreichen.

iii.- *Produktionsrückgang*.

Da die Substitutionsmöglichkeiten bekannt sind, haben diese Abgaben den Vorteil, dass die Verhaltensweise recht gut prognostiziert werden kann. Bei diesen Abgaben ist auch vorteilhaft, dass sie einen geringen Verwaltungsaufwand bei der Erhebung und Kontrolle benötigen. Nachteil dieses Besteuerungssystems ist, dass diese Abgaben sich auf die im Input enthaltenen Schadstoffe konzentrieren, während die im Produktionsprozess durch Verbindungen entstehenden Schadstoffe unberücksichtigt bleiben<sup>153</sup>.

Aufgrund dieser Nachteile sind Inputabgaben wenig wirksam für den Schutz der Atmosphäre. Für die Bekämpfung der Luftverschmutzung müssen die Emissionen von Abgasen auch berücksichtigt werden.

### **c.1.3. Outputabgaben**

Mit den Outputabgaben werden fertige umweltschädliche Endprodukte bei den Produzenten besteuert. Da die Verbraucher die eigentlichen Adressaten der Abgabe sind, wird

---

<sup>152</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S30; Dickertmann, in: DStJG, Bd.15, S. 33 (42); Franke, StuW 1994, 26 (27).

<sup>153</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S31; Dickertmann, in: DStJG, Bd.15, S. 33 (42).

von dieser Abgabe erwartet, dass sie das Konsumverhalten so beeinflusst, dass die Nachfrage nach diesen umweltschädlichen Produkten sinken wird<sup>154</sup>.

Die potenziellen umweltfreundlichen Wirkungen dieser Abgabenart hängen von den Verbrauchern ab. Wenn diese nicht reagieren, werden die Hersteller der besteuerten Produkte keine Veränderungen vornehmen. Das zeigt die mangelnde Lenkungswirkung dieser Abgabenart.

Bei einer Konsumentenreaktion bleibt für die Anbieterseite der besteuerten Produkte nur die *Abschaffung* oder eine *Veränderung* des Produktes, um die Abgabe zu umgehen und damit das Produkt wieder konkurrenzfähig zu machen.

Bei dieser Abgabenart gibt es für die Unternehmen keinen Anreiz, die Schadstoffmenge durch Produktionsverfahrensänderungen oder den Einsatz neuer Technologien zu verringern. Stattdessen setzen diese Abgaben auf Angebot und Nachfrage; die Abgabe soll die Preise der umweltfreundlichen und umweltschädlichen Produkte insofern drastisch unterscheiden, dass die Hersteller von umweltschädlichen Produkten im Nachteil stehen und sie die Konkurrenz nur überwinden können, wenn sie ihre Produkte umweltfreundlicher verändern.<sup>155</sup>

Auf diese Art und Weise werden Änderungen in der Produktgestaltung und im -verfahren indirekt verursacht. Aber das ist nur eine Erwartung. Andererseits könnte die Abgabe auch die Abschaffung des Produktes verursachen.

Wichtigster Faktor für die erwarteten Wirkungen der Abgabe ist die Substitutionsmöglichkeit, d.h. ein Produkt, das preisgünstiger und umweltfreundlicher als das besteuerte Produkt ist, tritt an dessen Stelle<sup>156</sup>.

Wenn es keine Substitutionsmöglichkeit gibt, muss der Konsumverzicht eines Produkts durch ein explizites Verbot reguliert werden und nicht durch eine Outputabgabe.

---

<sup>154</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S.32; Hey, StuW 1998, 32 (33).

<sup>155</sup> Franke, StuW 1990, 217 (220).

<sup>156</sup> Hey, StuW 1998, 32 (34); Dickertmann, in: DSJG, Bd. 15, S. 33 (42).



#### c.1.4. Emissionsabgaben

Emissionsabgaben (Schadstoffsteuern) besteuern die Emissionen von Schadstoffen, die beim Produktionsprozess oder der Verbrennung von Energieträgern ausgestoßen werden. Der Emittent muss einen festen Beitrag pro Einheit emittierten Schadstoffs bezahlen. Der Verursacher hat die Wahl zwischen der Zahlung der Abgabe oder der Verringerung der Emissionen. Dann wird er seine Emissionen durch geeignete Maßnahmen soweit reduzieren, bis die Grenzreduktionskosten höher werden als die Steuer. Der Vorteil der Schadstoffsteuer liegt darin, dass der Emittent freie Hand hat, die optimale Emissionsmenge unter Berücksichtigung seiner ökonomischen und technischen Möglichkeiten festzulegen.<sup>157</sup>

Beim Autofahren werden die Betroffenen gelenkt, die Fahrten zu reduzieren, und zugleich öfter die öffentlichen Verkehrsmittel zu benutzen.

Um die Kosten der Abgabe zu umgehen, können die Emittenten ihre eigene Kreativität verwenden. Sie können tun, was für sie am günstigsten ist, und nicht, was behördlich geregelt wurde. Mögliche Anpassungsmaßnahmen sind<sup>158</sup>:

##### *i.- Einsatz umweltfreundlicher Technologie*

Emissionsabgaben sind ein Anreiz zur Entdeckung neuer umweltfreundlicher und günstigerer Technologie. Aber wenn die erwartete Wirkung einer Abgabe ein Anreiz zum Einsatz umweltfreundlicher Technologie ist, muss diese neue Technologie existieren oder mindestens der *Stand der Technik* sie ermöglichen .

##### *ii.- Verbesserung oder Modernisierung des Verfahrensprozesses oder des Verbrennungsprozesses*

---

<sup>157</sup> Friedrich, Umweltpolitische Maßnahmen zur Luftreinhaltung, S.97; Hey, StuW 1998, 32 (34, 49); Köck, JZ 1998, 692 (697 f.); Dickertmann, in: DSStJG, Bd. 15, S. 33 (42); Cansier, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 766 (766).

<sup>158</sup> Bongaerts/Meyerhoff/Thomasberger/Wittke, Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, S.31.

Hier sind die Produzenten von Maschinen und Kraftfahrzeugen aufgerufen, Anlagen und Motoren zu bauen, die mit einem Minimum an Schadstoffemissionen ein Maximum an Effizienz erreichen.

### *iii.- Investitionen in Recyclingeinrichtungen*

Hier muss an die Maschinen- und Kraftfahrzeughersteller appelliert werden, durch Recycling Produktionskosten zu verringern.

### *iv.- Substitution von Einsatzstoffen*

Die Substitution von Einsatzstoffen darf nicht dazu führen, dass diese durch andere umweltschädliche Stoffe ersetzt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Substitution von Benzin durch Elektrizität. Einige Autofirmen haben schon angefangen, Forschungen in diese Richtung durchzuführen (z.B. Fiat und Nissan). Diese Maßnahme hätte Relevanz für die Umwelt, wenn die Elektrizität ökologisch erzeugt würde.

### *v.- Senkung der schädlichen Aktivitäten*

Beim Produktionsprozess kann die Abgabe einen Produktionsrückgang verursachen. Bei der Belastung von Energieträgern, wie z.B. Brennstoffen, ist zu erwarten, dass die Autofahrer weniger unterwegs sein werden.

Von diesen Abgaben wird eine Senkung der Emissionen erwartet und damit eine Verbesserung der Umweltqualität. Wie hoch die Abgabe sein soll, lässt sich nicht eindeutig bestimmen, da die Grenzscha'den nicht qualifiziert werden können. Dafür wird ein *trial and error Verfahren* vorgeschlagen. Damit wird der Abgabensatz gesenkt oder erhöht, bis die erwarteten Ziele erreicht sind. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen - einerseits dem Wunsch der Emittenten, wenig Abgaben zu zahlen, andererseits dem Wunsch der von der Luftverschmutzung Betroffenen, diese zu verringern -, ist die Auseinandersetzung über die Abgabenfestsetzung sehr schwierig.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Friedrich, Umweltpolitische Maßnahmen zur Luftreinhaltung, S.98; Cansier, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 765 (770 ff).

Problematisch bei diesen Abgaben sind die Kosten der Emissionsmessung. Ferner ist es manchmal unmöglich oder unpraktisch, eine Emissionsabgabe zu erheben. Wenn die Emissionen schwer zu bestimmen sind, kann die Abgabe nicht an die Emissionen angeknüpft werden, sondern nur an einen anderen Faktor. Das ist ungünstig, denn die Abgabe wird auf einen anderen Faktor erhoben und nicht auf den Faktor, den man kontrollieren will <sup>160</sup>.

Während die Emissionsteuern in der Wirtschaftswissenschaft trotz der hohen Verwaltungskosten als die optimalen Abgaben für den Schutz der Atmosphäre angesehen werden <sup>161</sup>, verneint die Rechtswissenschaft die Zulässigkeit solcher Abgaben in Form von Steuern <sup>162</sup>.

Abgaben auf die Emission bestimmter Schadstoffe sind keine Steuern im Sinne der Rechtswissenschaft <sup>163</sup>. Wenn der Emittent Schadstoffe in der Luft freisetzt, nimmt er eine natürlichen Ressource (die Luft) in Anspruch. Wegen der Nutzung dieses Umweltgutes - die Luft wird als Trägermedium für die von ihm freigesetzten Schadstoffe benutzt - bekommt er einen Sondervorteil gegenüber den Nicht-Nutzern.

---

<sup>160</sup> *Field*, *Economía Ambiental*, S.286 ff; Köck, JZ 1991, 692 (697).

<sup>161</sup> *Gawel*, *StuW* 1999, 374 (375); *Hansjürgens*, in: *Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung*, S. 35 (62); *Huckestein*, in: *Öko-Steuern*, S. 75 (81); *Cansier*, in: *Staatsfinanzierung im Wandel*, S. 765 (765).

<sup>162</sup> Klöpfer und Thull bemerken in bezug auf den Ausstoß von CO<sub>2</sub>, dass es zweifelhaft sei, eine als „Emissionssteuer“ ausgestaltete CO<sub>2</sub>-Abgabe einer der in Art. 106 GG genannten Steuerarten zuzuordnen. Siehe: *Kloepfer/Thull*, DVBl. 1992, 195 (202). Für Sacksofsky liegt das Problem darin, dass Emissionsabgaben als Gebühren erhoben werden sollten und nicht als Steuer; *Sacksofsky*, *Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips*, S. 202 f.

<sup>163</sup> *Sacksofsky*, *Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips*, S. 202 f. In der Literatur Spaniens wird bevorzugt, statt Gebühren Steuern auf Emissionen zu erheben. Hier wird kein juristisches Hindernis für diese Steuer gesehen. In Galizien gibt es sogar eine Steuer auf die atmosphärische Verschmutzung (Gesetz No. 12/95), deren Tatbestand an die Emission von Schwefeldioxid und Distickstoffmonoxid anknüpft. Die möglichen juristischen Probleme, die eine Umweltsteuer verursachen kann, werden zurzeit in Spanien gelöst, indem die Abgabengesetze nicht von Steuer sprechen, sondern von *Canon*. Ob diese Figur als eine Steuer, Gebühr oder parafiskalische Abgabe zu qualifizieren ist, ist im Schrifttum strittig. Siehe: *Adame Martínez*, *Tributos autónomos y protección de la atmósfera*, in: *Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente*, S.5; *Rossello Moreno*, *Hacia una reforma fiscal ecológica, la reforma del impuesto de tenencia de vehículos*, in: *Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente*, S.26; *Bokobo Moiche*, *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*, S.90.

Der Nutzungsvorteil <sup>164</sup> ist als eine dem Emittent zufließende Leistung des Staates anzusehen, die die Erhebung einer Gebühr rechtfertigt. Da die natürlichen Ressourcen Güter der Allgemeinheit sind, darf der Staat als Sachverwalter der Allgemeinheit ihre Nutzung bestimmen. Voraussetzung für die Erhebung der Abgaben ist die Verleihung des Rechtes zur Nutzung der Umweltressourcen. <sup>165</sup>

Da Emissionsabgaben leistungsabhängig sind, werden die sogenannten „Emissionssteuern“ in der Rechtswissenschaft nicht den Steuern zugeordnet, sondern den Gebühren. Aufgrunddessen sind die meisten modernen vorgeschlagenen „Emissionssteuern“ eigentlich Output- oder Inputsteuern, die nicht direkt an die Emissionsmenge angeknüpft werden, sondern an den Konsum von umweltschädlichen Stoffen und an den Energieverbrauch <sup>166</sup>.

### **c.1.5. Verfahrensabgaben**

Diese Abgaben belasten einzelne Verfahren. Sie können einmal „normale“ Produktionsverfahren im industriellen Prozess belasten, zum anderen „Beseitigungsverfahren“ von Schadstoffen oder Abfällen <sup>167</sup>.

Diese Abgaben könnten auch Prozesse belasten, die bestimmte Maschinen beim Gebrauch in Gang setzten, z.B. Automobile, die beim Verbrauch Brennstoffe benutzen müssen. Der Prozess, durch den die Brennstoffe in Energie für das Auto umgewandelt werden, könnte besteuert werden; das könnte die Konsumenten motivieren, elektrische Autos zu benutzen.

---

<sup>164</sup> BVerfGE 93, 319, 347 ff.

<sup>165</sup> *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 127 f; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.119 ff.; *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, 554 (554 ff.); *Sanden*, UPR 1996, 181 (181ff.).

<sup>166</sup> *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 83 ff. ; *Rosembuj*, Los tributos y la protección del medio ambiente, S.106 ff.

<sup>167</sup> *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S.75; *Dickertmann*, in: DSJG Bd.15, S. 33 (42).

Der Grund für die Belastung einzelner Verfahren ist die Vermeidung oder Verringerung der bei der Verfahrensanwendung auftretenden Schadstoffe. Die Abgabe soll eine Verfahrensänderung bewirken, die umweltgünstiger ist als das belastete Verfahren.

Trotzdem ist mit dieser Abgabe keineswegs zwangsläufig eine Verringerung der Emission von Schadstoffen verbunden. Der Erfolg dieser Abgabe wird nur garantiert, wenn für Ersatzverfahren gesorgt ist. Dann werden die Betroffenen gelenkt, sich dem belasteten Verfahren zu entziehen und es durch das umweltgünstigere Verfahren zu ersetzen.

Je spezieller die belasteten Verfahren sind, desto weniger Erfolgswahrscheinlichkeiten hat die Abgabe. Die Ersatzverfahren werden in diesem Fall nicht unbedingt eine Verringerung der Emission von Schadstoffen bewirken, da die Substitutionsmöglichkeiten ungewisser sind. Andererseits wird die Abgabe mehr Erfolgswahrscheinlichkeiten haben, wenn die Bemessungsgrundlage „Produktionsprozesse“ allgemeiner definiert wird. Dann wird es einfacher sein, die Substitutionsmöglichkeiten vorauszusehen.<sup>168</sup>

Die Ungewissheit dieser Art von Abgaben ist ihr größter Nachteil. Außerdem ist es fragwürdig, ob ein Verfahren ein geeigneter Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

## **c.2. Rechtssystematische Einordnung der Abgaben**

Im deutschen Abgabenrechtssystem ist keine verbindliche Definition der Abgabe zu finden. Das hat die Praxis trotzdem nicht daran gehindert, einen allgemeinen Begriff der Abgabe zu bilden. So versteht man unter Abgabe eine öffentlich-rechtliche

---

<sup>168</sup> *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S.75.

Geldleistungspflicht, die einseitig auferlegt wurde und deren Ziel (zumindest auch) die Einnahmerzielung ist. Ihre Einnahmen fließen einem Träger hoheitlicher Gewalt zu<sup>169</sup>.

Das costa-ricanische Abgabenordnungsgesetz (CNPT) enthält eine Definition von Abgaben in seinem Art. 4 : "*Geldleistungen (Steuern, Gebühren und Beiträge), die der Staat in Ausübung seiner Hoheitsgewalt fordert, um Finanzmittel für die Erfüllung seiner Ziele zu erhalten.*"

Sowohl der in der Praxis entwickelte deutsche Begriff als auch der costa-ricanische Begriff der Abgabe stimmen darin überein, dass die Abgabe sich durch folgende Merkmale charakterisiert:

- a. Sie ist eine Geldleistungspflicht. Dienstleistungen und Sachleistungen sind keine Abgaben.
- b. Sie wird vom Staat einseitig auferlegt. Der Staat übt seine Hoheitsgewalt aus, um sie zu erheben. Der Steuerzahler hat keine andere Wahl, als die Abgabe zu akzeptieren. Die Abgabehoheitsgewalt kennt keine anderen Schranken als solche, die sich aus der Verfassung ableiten (z.B. Grundrechte).
- c. Sie hat öffentlich-rechtlichen Charakter. Das unterscheidet sie von allen privatrechtlichen Ansprüchen des Staates gegen seine Bürger.

In der Finanzrechtswissenschaft wird bei den Abgaben im Rahmen der Lehre von den öffentlichen Einnahmen zwischen Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben unterschieden<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> F. Kirchhof, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, Rdnr.2; Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rdnr. 10 f.; Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 5.

<sup>170</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 9 ff. In der argentinischen Literatur: Andreozzi, Derecho Tributario Argentino, S. 63, 96. In der spanischen Literatur: Sainz de Bujanda, Lecciones de Derecho Financiero, S. 165-185; Queralt/Casado Ollero/ Tejerizo López, Curso de Derecho Financiero y Tributario, S. 91 ff. In der mexikanischen Literatur: Faya Biseca, Finanzas Públicas, S. 95 ff., 117 ff. u. 129 ff. In der costa-ricanischen Literatur (einzig bekannte Bücher): Tinoco, Apuntes de Finanzas y Derecho Fiscal Costarricense, S. 35; Soley Güell, Elementos de Ciencia Hacendaria, S.123 ff u. 133 ff.

*Steuern* sind Geldleistungen mit dem Merkmal, dass die öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zu keiner Gegenleistung verpflichtet sind. Sie dienen der Deckung des Finanzbedarfs und der Finanzierung der Staatsaufgaben<sup>171</sup>.

Die fehlende Gegenleistung unterscheidet die Steuern von den *Vorzugslasten* (Gebühren und Beiträge). Die *Gebühren* sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für individualisierte empfangene Leistung erhoben werden. Bei *Beiträgen* handelt es sich um Abgaben, die als Geldleistung für das bevorzugte Angebot einer Leistung bezahlt werden.<sup>172</sup>

Zuletzt sind *Sonderabgaben* alle übrigen Abgaben, die nicht unter die vorher genannten Abgaben fallen. Sie sind hoheitlich auferlegte Geldleistungen, die anders als die Steuer nicht in den allgemeinen Haushalt fließen. Deswegen spricht man von „Parafiskalität“, wegen des Bezugs auf den „Nebenhaushalt“, den die Sonderabgaben schaffen. Diese, auch „schwarze Kassen“ genannt, entziehen sich der Kontrolle des Parlaments. Sonderabgaben sollten eine Gruppe und nicht die Allgemeinheit der Abgabepflichtigen belasten, da sie einer „Sonder“-Finanzierung oder Verantwortung für diese Gruppe dienen. Sowohl im Grundgesetz als auch in der costa-ricanischen Verfassung ist diese Abgabenform ein *Fremdkörper*, weshalb sie immer eine seltene Ausnahme bleiben wird.<sup>173</sup>

Welche Abgabenform eine Umweltabgabe haben muss, ist aus juristischer Sicht sehr strittig<sup>174</sup>. Einer Umweltabgabe in Form einer Steuer wird vorgeworfen, dass ihr Lenkungsziel mit dem Finanzierungszweck der Steuer nicht in Einklang gebracht werden kann. Die Umweltabgabe steht zwischen Lenkungs- und Erdrosselungseffekt.

---

<sup>171</sup> Mohl/Schick, KStZ 1995, 41 (45); Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 15; P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (505).

<sup>172</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 13; P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (513); Erichsen, Jura 1995, 47 (47); Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 5 b.

<sup>173</sup> Jakob, in: FS Klein, S. 663 (664); P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (515); Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 21; Kruse, BB 1998, 2285 (2286).

<sup>174</sup> Gosch, StuW 1990, 201 (206 ff.); Franke, StuW 1994, 26 (28 ff.); Hey, StuW 1998, 32 (35); Trzaskalik, StuW 1992, 135 (144); Gawel, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S.108 (116).

Im deutschen Abgabensystem haben die Umweltsteuern auch das Problem, dass das Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers sie nicht erfasst. Die Verteilung der Erträge mehrerer Steuerarten auf Bund, Länder und Gemeinden wird in Art. 106 GG geregelt. Diese Aufzählung der Steuerarten beschränkt das Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers für neuartige Umweltsteuern <sup>175</sup>. Der Steuergesetzgeber darf keine Steuern erheben, deren Erträge in Art. 106 GG nicht bereits verteilt wurden <sup>176</sup>, da das Steuererfindungsrecht sonst über den Steuerkatalog des Art. 106 GG das verfassungsrechtliche Ertragsverteilungssystem dieses Artikels unterlaufen würde <sup>177</sup>. Dies schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber Ökosteuern erheben darf. Er kann die bestehenden Steuern ökologisch orientieren oder auch neue Umweltsteuern erheben, wenn sie sich einer der im Steuerkatalog genannten Steuern zuordnen lassen <sup>178</sup>. Auf diesen Punkt werde ich im zweiten Teil dieser Arbeit noch näher eingehen.

Außerdem wird in Frage gestellt, ob die Steuern zum Schutze der Atmosphäre überhaupt eine steuerbare Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringen. Strittig ist hier, ob das Emit-tieren von Abgasen einen Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit darstellt. Das Emittieren von Abgasen ist als Nutzung der Umwelt anzusehen. Im Schrifttum wird diskutiert, ob die individuelle Nutzung von Umweltgütern besteuert ist, oder anders gesagt, ob der Umweltgebrauch ein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist. Auf diesen Meinungsstreit werde ich im zweiten Teil dieser Arbeit noch näher eingehen.

Fraglich ist auch, ob die Gebühr ein geeignetes Instrument gegen die Luftverschmutzung ist. Geht man davon aus, dass diese Abgabe die Luftverschmutzung bekämpfen kann, dann muss man bejahen, dass die Inanspruchnahme des Gutes Luft eine individuell zurechenbare staatliche Leistung ist und dass ihre Entgeltung gerechtfertigt ist. Da weder die Benutzungsgebühr noch die Verwaltungsgebühr die Inanspruchnahme des Umweltgutes Luft entgelten können, konzentriert sich die Auseinandersetzung auf die Zulässigkeit der Verleihungsgebühr (oder der Ressourcennutzungsgebühr).

---

<sup>175</sup> *Michael*, StuW 1999, 105 (106 f.); *Franke*, StuW 1994, 26 (31 f); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 105, Rdnr.46 (Stand: Nov.1997).

<sup>176</sup> *Höfling*, StuW 1992, 242 (244); *Tipke*, in: FS Friauf, S. 741 (744).

<sup>177</sup> Siehe etwa *Köck*, JZ 1991, 692 (696); BVerfGE 67, 256 (286).

<sup>178</sup> *Franke*, StuW 1994, 26 (31).



Der Beitrag scheitert wegen seiner Merkmale als geeignetes Instrument für den Schutz der Atmosphäre aus. Es wird aber in Deutschland diskutiert, ob er als Verbandsabgabe Umweltschutzziele erreichen kann. In Costa Rica muss man den Beitrag als Instrument gegen die Luftverschmutzung endgültig ausschließen. Dort sind die Verbandsabgaben nicht bekannt und der Beitrag nur als finanzielle Abgabe anerkannt. Sein Begriff schließt aus, dass er die Inanspruchnahme der Luft in irgendeiner Weise belastet.

Ebenfalls strittig sind die parafiskalischen Abgaben. Im deutschen Abgabenrechtssystem werden sie als Sonderabgaben anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat ihnen Merkmale gegeben, die nur wenig Spielraum lassen, um eine Umweltabgabe in solcher Form zu erheben. In Costa Rica sind solche Abgaben immer noch ein Hybrid. Es gibt dort keinen Ansatzpunkt, um solche Abgaben zu unterscheiden. Dies macht den Weg für die Umweltabgaben durch die Figur der parafiskalischen Abgaben nur schwerer.

#### **d. Kriterien zur Beurteilung von Umweltabgaben**

Welche Abgabenart (Input-, Output-, Emissions- oder Verfahrensabgabe) die geeignetste ist, lässt sich mit ökologischen, ökonomischen und juristischen Kriterien voraussehen. Trotzdem wird die Effektivität der Abgabe nur durch die Praxis bestätigt.

Wenn der Gesetzgeber eine Abgabe für den Schutz der Atmosphäre erheben will, muss er sich grundsätzlich fragen, was sie bewirken soll, wie sie die Luftverschmutzung bekämpfen und wie sie strukturiert sein soll. Um diese Fragen zu beantworten, sollte der Gesetzgeber folgende Kriterien benutzen: Ökologische Wirksamkeit bzw. Inzidenz, ökonomische Effizienz, Art des Problems und mediale Bedingung, Durchsetzbarkeit, Wirkungsverzögerung, Einschätzung der Umweltsituation, Lösung des Übergangsproblems, Systemkonformität, Folgeprobleme und zusätzlicher Regelungsbedarf und die internationale Zusammenarbeit.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Vgl. *Siebert*, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, S.111; *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S. 80.

### **d.1. Ökologische Wirksamkeit bzw. Inzidenz**

Ziel einer Umweltabgabe ist immer, die Umweltverschmutzung zu verringern. Dementsprechend muss sie nach ihrem Zielerreichungsbeitrag bewertet werden. Wenn die Abgabe keinen Beitrag zur Verringerung der Umweltverschmutzung leistet, ist die Abgabe ungeeignet.<sup>180</sup>

Für den Schutz der Atmosphäre ist das konkrete Ziel einer Umweltabgabe die Senkung der anthropogenen Schadstoffe. Dieses ökologische Ziel ist der Parameter, durch den die Effektivität der Abgabe nachgeprüft wird.

Voraussetzung für die Erhebung einer Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre ist eine Bemessung der Schadstoffe. Nach dieser Bemessung muss festgelegt werden, inwieweit die Abgasemissionen durch die Abgaben gesenkt werden.

Die Umweltabgabe muss sich nach diesem Ziel richten. Spätere Nachprüfungen der Umweltqualität können beweisen, ob die Umweltabgabe eine bedeutsame Lenkungswirkung gehabt hat. Wenn die Abgabe ihre Ziel nicht erreicht oder verfehlt hat, muss der Abgabensatz entweder verschärft oder gesenkt werden.

### **d.2. Ökonomische Effizienz**

Die Abgaben müssen aus ökonomischer Sicht Allokationseffizienz gewährleisten. Wenn eine Abgabe Umweltziele hat, muss dieses Ziel mit einem Minimum an volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden<sup>181</sup>. Dies betrifft nicht nur die unmittelbar induzierten Vermeidungskosten, sondern auch die übrigen Kosten in Form von Zieleinbußen in anderen Bereichen. Außerdem sind hier die Kosten für die

---

<sup>180</sup> Vgl. *Huckestein*, in: *Öko-Steuern*, S. 75 (82); *ders.*, ZfU 1993, 343 (347).

<sup>181</sup> *Gawel*, *Ökonomische Aspekte beim Vollzug von Umweltabgaben*, S. 8; *Huckestein*, ZfU 1993, 343 (347, 351).

Abgabenerhebung und die Verwaltungs- sowie Informationskosten zu berücksichtigen.

182

Das Modell der Umweltabgaben konkurriert hier mit dem Lizenzmodell, da dieses im Prinzip wesentlich günstiger ist. Die Kosten für die Erhebung einer Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre sind erheblich höher, da der Staat einen Kontrollapparat aufbauen muss, um die Emissionen zu bemessen. Bei Input- oder Outputabgaben hat die Verwaltung es leichter, die Kontrolle auszuüben, weil hier die Emissionen nicht berücksichtigt werden.

### **d.3. Art des Problems und mediale Bedingung**

Für die beste Auswahl der Abgaben müssen drei Faktoren berücksichtigt werden: die Lösung des Problems, das im Einzelfall verfolgte Ziel und die in diesem Bereich anzutreffenden Rahmenbedingungen.

Dies bedeutet für eine Abgabe für den Schutz der Atmosphäre die Senkung der Abgasemissionen und eine Festsetzung des gewünschten Reduktionsziels. Die in diesem Bereich anzutreffenden Rahmenbedingungen sind sehr unterschiedlich. Meiner Meinung nach müssen nicht nur die nationalen juristischen Rahmenbedingungen (insbesondere die Verfassungsmäßigkeit der Abgabe), sondern auch die internationalen juristischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Abgaben für den Schutz der Atmosphäre werden nur Erfolg haben, wenn ähnliche Maßnahmen in den Nachbarländern eingeführt werden. Auch zu berücksichtigen ist die ökonomische Lage, d.h. es muss ein Gleichgewicht geben zwischen der Lenkung und dem Wohlstand der Betroffenen. Zu berücksichtigen ist, inwiefern die Betroffenen zu einem umweltfreundlicheren Verhalten gelenkt werden, ohne dass die Abgabe gleichzeitig die negative Folge hervorruft, die Abgabebetroffenen zu „ruinieren“.

---

<sup>182</sup> *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S.80. Vgl. *Field*, *economía ambiental*, S.283; *Görres*, ZfU 1985, 45 (50 ff.).

#### **d.4. Durchsetzbarkeit**

Eine Abgabenlösung ruft in der Regel eine politisch-administrative Diskussion hervor. Ganz unabhängig von einem möglichen politischen Handeln wäre die Zweckbindung des Abgabenaufkommens ein starkes Argument für die Durchsetzbarkeit einer solchen Lösung. Die Erhebung von Umweltabgaben in Zusammenhang mit einer ökologischen Steuerreform kann die Durchsetzbarkeit der Abgaben erleichtern.<sup>183</sup>

Für die ökologische Steuerreform ist vorgesehen, dass die Einnahmen der Umweltabgaben einen Teil des Abgabenaufkommens anderer Steuern (z.B. Lohnsteuer) ersetzen.

Wenn die Umweltabgabe nicht im Zusammenhang mit einer ökologischer Steuerreform erhoben werden sollte, dann würde die Zweckbindung des Aufkommens an die Finanzierung umweltfreundlicher Projekte die Neutralität der Abgabenlösung gewährleisten.

Wenn keine ökologische Steuerreform vorläge und die Umweltabgabe keine Zweckbindung hätte, fiel die Durchsetzbarkeit einer solchen Abgabe sehr schwer, da Umweltabgaben als allgemeines Finanzmittel gesehen würden.

#### **d.5. Wirkungsverzögerung**

Hier geht es darum, „mit welchen zeitlichen Verzögerungen eine Zielerreichung bei unterschiedlichen Abgabenarten zu gewährleisten ist“<sup>184</sup>.

Im Fall von Abgaben für den Schutz der Atmosphäre werden die Ziele nur langfristig erreicht, da die Atmosphäre sich nur langsam erholt. Für eine kurzfristige Zielerreichung erscheint das Ordnungsrecht effektiver.

---

<sup>183</sup> *Hansjürgens*, StaWiPr 1995, 359 (372); *Benkert*, Information zur Raumentwicklung 1992, 133 (134); *Wilhelm*, Ökosteuern, S.108 ff.; *Tipke*, StuW 1990, 308 (310).

<sup>184</sup> *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S.82.

#### **d.6. Einschätzung der Umweltsituation**

Bei kritischen oder alarmierenden Umweltsituationen müssen Maßnahmen getroffen werden, die in einem kurzfristigen Zeitraum zu einer Lösung führen. In solchen Fällen könnte statt einer Abgabenlösung das Ordnungsrecht (z.B. durch Verbote) bessere Ergebnisse erzielen. Wenn die Umweltsituation eine langfristige Lösung erlaubt, könnten Umweltabgaben gute Ergebnisse hervorrufen.

Das Ordnungsrecht knüpft an die einzelnen Emissionsquellen an. Es enthält einzelfallbezogene Vorschriften. Es wird dann relevant, wenn bestimmte Schadstoffausstöße überhaupt verboten werden sollen. Dies ist der Fall bei den FCKW, dem maßgeblichen Verursacher des Ozonlochs. Wenn aber ein bestimmtes Verhalten nicht vorgeschrieben werden muß - z.B. der Kohlendioxidausstoß -, zeigt das Ordnungsrecht begrenzte Anreizwirkung und Durchsetzungsschwäche<sup>185</sup>.

#### **d.7. Lösung des Übergangsproblems**

Die Umweltpolitik versucht mit den Umweltabgaben die Kosten der Umweltverschmutzung (externe Effekte) in die Preise der Güter zu internalisieren, um einen pareto-effizienten Markt zu schaffen. Trotzdem könnten die Umweltabgaben zu technischen Anpassungsproblemen führen. Für die beste Auswahl bei der Abgabenlösung muss der Stand der Technik beachtet werden, damit die Betroffenen die Möglichkeit haben, der Umweltabgabe auszuweichen. Wenn es nicht möglich ist, umweltschädliche Aktivitäten mit umweltschonenderen Techniken oder neuen Verfahren zu verringern, erscheint statt einer Abgabe ein Verbot oder Gebot sinnvoller.

---

<sup>185</sup> Trzaskalik, *StuW* 1992, 135 (135); Zimmerman/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (16).

#### **d.8. Systemkonformität**

Systemkonformität bedeutet ordnungspolitische Konformität im Sinne der marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik und die Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der neuen Instrumente. Hier muss beachtet werden, daß die Abgabenlösung nicht gegen die Grundsätze der Besteuerung verstößt.

#### **d.9. Folgeprobleme und zusätzlicher Regelungsbedarf**

Wenn die Abgabenlösung Erfolg hat, wird sie die Betroffenen lenken, Substitutionsmöglichkeiten zu suchen oder Anpassungsprozesse zu unternehmen. Dies kann aber auch heißen, dass die Betroffenen neue und schädlichere Formen der Umweltinanspruchnahme hervorrufen.

Diese unerwünschten Folgen könnten die Umweltabgabe scheitern lassen. Deswegen müssen Maßnahmen getroffen werden, um sie zu vermeiden. Ewringmann u. Schafhausen bevorzugen für diesen Zweck die Erhebung von „Ausgleichs“- bzw. „Folgeabgaben“. *„Sie sind Steuern, die Steuerausweichungen oder andere Effekte verhindern sollen, die durch bereits bestehende andere Steuern erzeugt werden“* <sup>186</sup>.

Die Erhebung der oben genannten „Ausgleichs“- bzw. „Folgeabgaben“ ruft aber den Nachteil hervor, dass das Steuersystem sich unnötig multipliziert und verkompliziert. Die Effizienz der Umweltabgabe wird also an eine andere Abgabe angeknüpft. Rein theoretisch könnte man immer wieder eine andere Abgabe erheben, um die negativen Wirkungen der Folgeabgabe zu kontrollieren. Nach Ansicht des Verfassers muss der Gesetzgeber nicht das Abgabensystem verkomplizieren, um Effizienz zu erreichen. Eine ausführliche Darstellung des Abgabentatbestands und gegebenenfalls eine Kombination der Abgaben mit ordnungsrechtlichen Vorschriften würde ausreichen, um die negativen Wirkungen der Abgabe zu verhindern.

---

<sup>186</sup> Ewringmann/Schafhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, S. 84; Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, S.239.

#### **d.10. Internationale Zusammenarbeit**

Eine Umweltabgabe wird ihre Wirkung nur im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit zeigen. Einzelne Einsätze können höchstens staatliche Umweltqualitätsziele erreichen, das bedeutet aber nicht, dass eine wichtige Verbesserung der Umweltsituation geschaffen wurde.

Umweltabgaben sind nur ein Instrument einer grenzenlosen Umweltpolitik. Es ist nicht erforderlich, dass die gleichen Abgaben in mehreren Ländern erhoben werden. Es ist aber notwendig, dass dann andere Maßnahmen ergriffen werden, um die Umwelt in gleichem Maße zu schützen.

Um die Luftverschmutzung zu verringern, müssen die größten Abgasemissionsverursacher einbezogen werden. Luftverschmutzung ist nicht mehr ein Problem der Industrieländer, sondern der gesamten Welt. Die Entwicklungsländer müssen auch am Kampf gegen die Umweltverschmutzung teilnehmen. Angesichts der unterschiedlichen ökonomischen Situation zwischen den Industrienationen und der Dritten Welt muss es ein Kooperationsverhältnis zwischen beiden geben, damit letztere auch Umweltlenkungsinstrumente einsetzen kann, ohne dabei ihre eigene Wirtschaftskraft zu gefährden.

#### **e. Vergleich der Steuerungsinstrumente**

##### **e.1. Ordnungsrecht**

Sowohl in der deutschen <sup>187</sup> als auch in der costa-ricanischen <sup>188</sup> Umweltpolitik dominierte lange Zeit das Ordnungsrecht. Es knüpft an Ge- und Verbote an und zwingt dadurch den Adressaten zu einem bestimmten Verhalten. Die Einhaltung der Vorschriften muss von der Verwaltung kontrolliert werden.

---

<sup>187</sup> Töpfer/Nick, Informationen zur Raumentwicklung 1992, 97 (97); Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“, S.132 (132).

<sup>188</sup> SaConst V.1763-94.

Das Ordnungsrecht hat einen klaren Zielwert, wie zum Beispiel die Verringerung des Ausstoßes bestimmter Schadstoffe bis zu einem vorgegebenen Grenzwert. Auf den Emittenten wird eine direkte Lenkung ausgeübt, sie besteht darin, die Vorschriften einzuhalten.<sup>189</sup>

Für die Adressaten bleibt nur die Befolgung der ordnungsrechtlich vorgeschriebenen Normwerte. Bei Nichteinhaltung setzen sich die Normadressaten einer Sanktion aus.

Zu kritisieren ist, dass die Einhaltung der Vorschrift zum Selbstzweck wird. Ob der Umweltschutz verbessert wird, spielt am Ende keine Rolle. Hauptsache ist, dass der Emittent nicht mehr Schadstoffe ausstößt, als die Vorschrift erlaubt<sup>190</sup>.

Der Lenkungseffekt des Ordnungsrechts ist also begrenzt. Er endet genau da, wo restliche Schadstoffausstöße erlaubt sind. Die Emissionen innerhalb der Grenzwerte sind legal und können nicht gesteuert werden<sup>191</sup>. Es wird von den Betroffenen nur die Normerfüllung verlangt, es gibt keinen Anreiz zur Vermeidung der schädigenden Aktivität. Im Gegensatz dazu bietet die Abgabenlösung eine permanente Anreizwirkung.

Typisch für das Ordnungsrecht ist, dass es an die einzelnen Emissionsquellen anknüpft und einzelfallbezogene Vorschriften enthält. Für die betroffenen Firmen bedeutet das, dass sie in der Praxis in vielen Fällen Ausnahmegenehmigungen im ordnungsrechtlichen Vollzug aushandeln können. Dies wäre bei einer Abgabenlösung verboten, da das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung eine unterschiedliche Behandlung untersagt<sup>192, 193</sup>.

Das Ordnungsrecht wird dann relevant, wenn bestimmte Schadstoffausstöße überhaupt verboten werden sollen. Dann ist das Verbot der einzig vernünftige Lösungsansatz. Dies ist der Fall bei den FCKW, die zum Schutz der Ozonschicht verboten werden mussten.

---

<sup>189</sup> Vgl. *Rusch*, in: *Rechtliche Probleme von Umweltabgaben*, S. 31 (36 f.).

<sup>190</sup> *Schulte*, *Umweltrecht*, S.11.

<sup>191</sup> *Mohl/Schick*, *KStZ* 1995, 41 (41); *Zimmerman/Hansjürgens*, in: *Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung*, S. 3 (16).

<sup>192</sup> Ausnahmefall ist der Erlass, der in Art. 227 AO geregelt ist.

<sup>193</sup> *Zimmermann/Hansjürgens*, in: *Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung*, S. 3 (12); *Tipke*, *Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis*, S. 42.



Wenn aber ein bestimmtes Verhalten nicht vorgeschrieben werden muss, ist das Ordnungsrecht ein schwaches Instrument gegen die Umweltverschmutzung, da es an ökonomischer Ineffizienz, begrenzter Anreizwirkung und Durchsetzungsschwäche leidet<sup>194</sup>.

In diesen Fällen scheinen Umweltabgaben ein effizientes Instrument zu sein. Sie lenken die Emittenten, die Umweltverschmutzung zu verringern. Die Lenkung der Umweltabgaben respektiert die Freiheit der Betroffenen, da sie entscheiden dürfen, wie sie die Abgabe vermeiden.

Die Bekämpfung der Luftverschmutzung kann heutzutage nicht mehr nur mit dem Ordnungsrecht erfolgen. Die Zunahme der Umweltprobleme und die Vollzugsdefizite des Ordnungsrechts fordern neue Instrumente. Die Einführung von Umweltabgaben ist nur eine logische Maßnahme<sup>195</sup>.

Dies bedeutet nicht, dass das über viele Jahre gewachsene Ordnungsrecht abgeschafft und durch Umweltabgaben ersetzt werden muss. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Umweltnutzungen ist ein Recht des modernen Staates, damit er Gefahren für Leben und Gesundheit der Bürger abwehren kann. Außerdem sind die ökonomischen Instrumente nicht immer geeignet die Umweltprobleme zu bekämpfen<sup>196</sup>. Vielmehr stehen wir vor einer Restrukturierung der Umweltpolitik, in der Ordnungsrecht und Umweltabgaben zusammenarbeiten werden.

---

<sup>194</sup> Trzaskalik, StuW 1992, 135 (135).

<sup>195</sup> Siehe Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 35 (36 f.); Flockermann, in: DStJG, Bd. 15, S. 67 (69 f.); Schreyer, in: Öko-Steuern, S. 27 (34).

<sup>196</sup> Töpfer/Nick, in: Informationen zur Raumentwicklung 1992, 97 (98 f.).

## **e.2. Umweltabgaben und Ordnungsrecht**

### **e.2.1. Einleitung**

Umweltabgaben können eingesetzt werden, wo das Ordnungsrecht ein bestimmtes Verhalten nicht vorschreiben soll oder kann <sup>197</sup>. Sie können mit anderen Instrumenten kombiniert werden.

Die Umweltabgaben haben den Vorteil, dass sie von den Betroffenen nicht die Nutzung einer bestimmten Technik oder die Einhaltung von Grenzwerten fordern. Der Erfolg dieser Instrumente setzt auf die eigene Kreativität der Betroffenen. Sie entscheiden, auf welchem Weg das Umweltziel erreicht wird. Dies geschieht oft zu geringeren Kosten, als wenn das Ordnungsrecht die Implementierung von bestimmter Technik oder die Einhaltung von Grenzwerten fordert. <sup>198</sup>

Es gibt zwei verschiedene Modelle der Abgabenlösung. Zuerst kann man an „reine“ Umweltabgaben und zweitens an „kombinierte“ Umweltabgaben denken.

### **e.2.2. „Reine“ Abgabenlösungen**

Das umweltpolitische Ziel wird allein durch die Verwendung von Umweltabgaben verfolgt. Sie können zur Internalisierung externer Effekte, zur Verhaltenssteuerung oder Förderung von Innovationen eingesetzt werden. In der Praxis treten mehrere dieser Ziele gleichzeitig ein.

Mit der Internalisierung externer Effekte wird an das Modell von Pigou gedacht. Mit der „Pigou-Steuer“ soll eine Korrektur des Marktes gegeben werden, damit die Wirtschaftssubjekte bei ihren Handlungen nicht nur die privaten Kosten und Erträge berücksichtigen müssen, sondern auch die sozialen Kosten und Erträge. Da die

---

<sup>197</sup> Lang, in: DSuJG, Bd. 15, S. 113 (124 f.).

<sup>198</sup> Paziorek, StW 1994, 62 (66); Fürst, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?, S. 103 (103 f.); Gawel, Zur politischen Ökonomie von Umweltabgaben, S. 45.

Bemessung der sozialen Kosten nicht zu ermitteln ist, wird der Pigou-Ansatz in der Praxis abgelehnt<sup>199</sup>.

Die Verhaltenssteuerung basiert auf dem Standard-Preis-Ansatz von Baumol und Oates. Nach diesem Modell werden die Umweltqualitätsziele politisch definiert. Die Umweltabgabe soll dann die Emittenten zur Verringerung des Ausstoßes auf ein insgesamt wünschenswertes Immissionsniveau lenken.<sup>200</sup>

Der Abgabensatz muss so festgelegt werden, dass er zur Lenkung führt, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Betroffenen zu verschlechtern. Ein so hoher Abgabensatz könnte ein implizites Verbot der besteuerten Aktivität bedeuten. Dies würde die Abgaben aufgrund des Verstoßes gegen das Verbot der Erdrosselungssteuer verfassungswidrig machen. Wie das Bundesverfassungsgericht<sup>201</sup> und das Verfassungsgericht<sup>202</sup> von Costa Rica schon anerkannt haben, darf eine Steuer eine Aktivität nicht so weit beschränken, dass ihre wirtschaftliche Verwirklichung unmöglich wird. Beispiel dafür ist eine Lenkungssteuer, die zur Nullemission tendiert.<sup>203</sup>

Eine Lenkungssteuer führt zu einer Verhaltensänderung, schafft aber gleichzeitig Einnahmen zur Finanzierung der Sachaufgaben des Staates. Der Umweltsteuer darf nicht das Ziel der Einkünfteerzielung verfehlen. Eine Orientierung der Abgabe an den Nullaufkommen würde ihren Steuercharakter entziehen. Sie darf die Aktivitäten nicht wirtschaftlich unmöglich machen, dann würde sie einen erdrosselnden und verfassungswidrigen Charakter annehmen<sup>204</sup>.

Die Umweltabgaben sind vorteilhafter als andere Instrumente, weil sie ein Anreiz zu Innovationen sein können. Mit einer Umweltabgabe kann man die Modernisierung von

---

<sup>199</sup> Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (4 f.); Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 62 f.; Dickertmann, in: DSStJG, Bd .15, S. 33 (36 ff.)

<sup>200</sup> Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (5); Dickertmann, in: DSStJG, Bd .15, S. 33 (38).

<sup>201</sup> BVerfGE 8, 222 (228); 16, 147 (161); 29, 327 (331); 30, 250 (272); 31, 8 (23); 38, 61 (81); 87, 153 (169).

<sup>202</sup> SaConst V. 5749-93.

<sup>203</sup> Vgl. Gawel, StuW 2001, 26 (27); Lauf, ZAU 1988, 325 (327).

<sup>204</sup> Rusch, ZRP 1999, 180 (180); Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 4 d; Lauf, ZAU 1988, 325 (327); Franke, ZRP 1991, 24 (25).

Anlagen und den umweltfreundlichen technischen Fortschritt fördern. Das Ordnungsrecht dagegen orientiert sich an dem „Stand der Technik“, gefördert wird nur die Inanspruchnahme der sogenannten *End-of-pipe-technology* <sup>205</sup>. Das Ordnungsrecht bezweckt nur die Normerfüllung, deswegen hat es keine Anreizwirkung. Umweltabgaben üben auf die Betroffenen permanent Druck aus, was zu einer ständigen Anreizwirkung führt <sup>206</sup>.

Während das Ordnungsrecht sich prinzipiell auf nachträgliche Beseitigungsmaßnahmen konzentriert, ist es mit dem Umweltabgaben im Rahmen einer vorsorgeorientierten Umweltpolitik möglich, für „integrierten Umweltschutz“ zu sorgen.

Ein dauerhafter Anreiz für Innovationen wird nur gewährleistet, wenn die Bemessungsgrundlage so gewählt wird, dass die Abgabe alle Anlagen und auch die „Restverschmutzung“ besteuert. Der Steuersatz muss nach dem Vermeidungskostenansatz festgelegt werden, also nach den durchschnittlichen Vermeidungskosten der betroffenen Branche in einer bestimmten Region. Zuletzt muss berücksichtigt werden, dass es nur einen Anreiz zur Innovationen gibt, wenn die Betroffenen entscheiden können, welche Vermeidungs-technologie einzusetzen ist, und nicht, wenn es bestimmte vorgeschriebene Verfahren gibt. <sup>207</sup>

### **e.2.3. Kombinierte Auflagen-Abgaben-Lösungen**

Aus der Kombination von Umweltabgaben und Ordnungsrecht ergibt sich ein Mischinstrument, das sich großer Beliebtheit erfreut <sup>208</sup>. Im Schrifttum wird dieses Mischinstrument als „Restverschmutzungsabgabe“ bezeichnet <sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> Zimmermann, in: Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“, S. 90 (98).

<sup>206</sup> Trzaskalik, StuW 1992, 135 (137).

<sup>207</sup> Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (9); Schreyer, in: Öko-Steuern, S. 27 (34).

<sup>208</sup> Hansjürgens, StuW 1993, 20 (26); Zimmermann/Hansjürgens, in: Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, S. 3 (12 ff.).

<sup>209</sup> Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295 (298); Bergmann, Information zur Raumentwicklung 1992, 107 (114).

Die Beliebtheit dieses Mischinstruments liegt darin, dass das Ordnungsrecht in der Vergangenheit gute Ergebnisse in der Bekämpfung der Umweltverschmutzung erzielt hat und sich sowohl die Betroffenen als auch die Verwaltung inzwischen mit ihm vertraut gemacht haben. Eine vollständige Ersetzung des Ordnungsrechts durch Umweltabgaben würde große Unsicherheit verursachen und wäre außerdem politisch schwer durchsetzbar.<sup>210</sup>

Einige sehen in den Umweltabgaben sogar nur eine *Übergangslösung zum Ordnungsrecht*, solange ein Gebot oder Verbot unpraktikabel ist. Umweltabgaben stellen in diesem Sinne eine Ergänzung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums dar<sup>211</sup>.

Die Mischlösung besteht aus zwei Bestandteilen. Zuerst bestimmt das Ordnungsrecht die Schadstoffmenge, die die Emittenten ausstoßen dürfen. Die Emissionen, die über die Normwerte hinausgehen, werden mit einer Strafe sanktioniert. Dann besteuert die Abgabe den Ausstoß der Schadstoffe.

Je nach Reichweite der Belastung ergeben sich zwei unterschiedliche Abgabenarten. Die Abgabe kann entweder nur die die ordnungsrechtlichen Grenzwerte überschreitenden Emissionen belasten oder die nach dem Ordnungsrecht zulässige Restverschmutzung mit dem vollen Abgabensatz belasten. In dem ersten Fall spricht man von einer Dominanz der Auflage, während man in dem zweiten Fall von einer Dominanz der Abgabe spricht.

#### **e.2.3.1. Dominanz der Auflage**

Hier handelt es sich um eine „Sanktionsabgabe“<sup>212</sup>, sie ergibt sich, wenn die die ordnungsrechtlichen Grenzwerte überschreitenden Emissionen mit der Abgabe belastet werden. In diesem Fall bleibt die erlaubte Emission unbelastet, dies bietet keinen Anreiz,

---

<sup>210</sup> Karl/Ranné, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? – Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 19 (32); vgl. Zahrnt, StuW 1994, 62 (64).

<sup>211</sup> Lang, in: DSStJG, Bd. 15, S. 107 (124); Zahrnt, StuW 1994, 62 (64).

<sup>212</sup> Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295 (298).

über die Normwerte hinaus Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Sanktionsabgabe bewirkt außerdem keine Fortentwicklung des Standes der Technik.

Vorteil der Sanktionsabgabe ist die Tatsache, dass sie eine schnelle Anpassung an die ordnungsrechtlichen Vorgaben fördert. Für den Emittenten ist es eine große Last, die ordnungsrechtlichen Sanktionen und zusätzlich die Abgabebzahlung zu tragen. In diesem Sinne unterstützt die Umweltabgabe die Vorgaben des Ordnungsrechts. Man spricht hier von einer „*vollzugsunterstützenden Wirkung*“<sup>213</sup>.

Ein Teil der Literatur sieht in der Abgabenbelastung unzulässiger Emissionen eine gewisse Ähnlichkeit mit den traditionellen Sanktionsmitteln wie z.B. Ordnungsgeld und Geldstrafen. Nach ihrer Meinung erfüllt diese Abgabe eine strafrechtliche Funktion. Die Betroffenen werden praktisch mit der Abgabe pönalisiert<sup>214</sup>. Man könnte dann von einer Formenvertauschung sprechen und eine Verfassungswidrigkeit dieser Abgabe wegen des Verstoßes gegen Art. 92 GG bzw. Art. 39 CoPol im costa-ricanischen Recht feststellen.

Aus juristischer Sicht gibt Meßerschmidt zu, dass trotz des Unterschiedes in ihren *Causae* zwischen Geldleistungspflichten und Abgaben die Zuordnung problematisch sein kann, wenn die außerfiskalischen Abgabenzwecke sich den Präventiv- und Ausgleichsfunktionen nicht-abgabenrechtlicher Geldleistungspflichten annähern. In diesem Sinne ist Meßerschmidt der Meinung, dass sowohl die lenkende Abgabe als auch Zwangsgelder als finanzielles Beugemittel dienen<sup>215</sup>.

In der Rechtswissenschaft herrscht die Meinung, dass die Ordnungs- oder Rechtswidrigkeit eines Vorganges der Erhebung von Abgaben nicht entgegensteht. Wenn die Abgabenerhebung an ordnungsrechtlich untersagte Verhaltensweisen anknüpft, partizipiert sie deswegen nicht an „individuellem Unrecht“<sup>216</sup>. Immerhin muss die Abgabe nicht nur die untersagte Verhaltensweise besteuern.

---

<sup>213</sup> Karl/Ranné, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? – Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, 1995, S. 19 (32).

<sup>214</sup> Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295 (298).

<sup>215</sup> Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S.43, 61.

<sup>216</sup> P. Kirchhof, JZ 1982, 305 (308); ders., in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 33 (49).

Dies ist genau das Problem bei der Sanktionsabgabe. Wenn die umweltrechtliche Verhaltensweise unbesteuert bleibt, gibt es keinen moralischen oder finanziellen Grund, die untersagte Verhaltensweise zu besteuern.

#### **e.2.3.2. Dominanz der Abgabe**

In diesem Fall wird auch die nach dem Ordnungsrecht zulässige Restverschmutzung mit dem vollen Abgabensatz belastet.

Während das Ordnungsrecht eine Grenze für die Umweltverschmutzung festsetzt, sorgt die Abgabe für das Lenken der Betroffenen zu umweltschonenderen Aktivitäten.

Wie schon oben erwähnt, steht der Erhebung von Abgaben die Ordnungs- oder Rechtswidrigkeit eines Vorganges nicht entgegen. Allerdings ist zu bemerken, dass eine Abgabe nicht ihren Charakter verliert, wenn sie an ein ordnungswidriges Verhalten anknüpft, solange sie sich auf abgabentypische Rechtsfolgen beschränkt.

Wenn die gesamte Verhaltensweise besteuert wird, ergeben sich rechtswissenschaftlich gesehen keine Hürden für die Besteuerung der untersagten Verhaltensweise. Dies ist sogar erwünscht. Damit die gesetzeskonform handelnden Abgabepflichtigen nicht benachteiligt werden, muss die Abgabepflicht auf rechtswidriges Verhalten erstreckt werden.

Im costa-ricanischen Recht wurde dies sogar festgesetzt. So lautet Art. 13 der Abgabengesetzordnung: *„Die Steuerschuld bleibt unberührt von Umständen, die sich auf die Wirksamkeit der Handlungen oder auf die Natur des von den Beteiligten verfolgten Zwecks beziehen. Auch wird sie nicht durch die Wirkungen, die die belasteten Sachverhalte und Handlungen in anderen Bereichen des positiven costa-ricanischen Rechts haben, beeinträchtigt.“*

### e.3. Das Zertifikatsmodell

#### e.3.1. Überblick über den Begriff von Zertifikaten

##### e.3.1.1. Einleitung

Die Luftverschmutzung kann nicht mehr allein durch Gebote und Verbote bekämpft werden. Unter den vorgeschlagenen modernen Lösungen steht in Europa an erster Stelle die Umweltabgabe. In den USA hingegen beziehen sich die umweltpolitischen Erfahrungen nahezu ausschließlich auf Zertifikatslösungen (sog. *Transferable Discharge Permits* oder *Marketable Pollution Permits*).

Das Zertifikatsmodell wurde erstmals von J.H. Dales in seiner Arbeit über „*Pollution, Property and Prices*“ vorgeschlagen. Dales konzipierte die sog. „*pollution rights*“ (Emissionsrechte an einem Umweltmedium), um die negativen externen Effekte im Umweltbereich durch die Schaffung von Nutzungsrechten zu korregieren. Die „*pollution rights*“ charakterisieren sich dadurch, dass sie grundsätzlich frei handelbar sind. Ihr Ziel ist, die Allokation der Inanspruchnahme der natürlichen Umwelt über den Markt zu steuern.<sup>217</sup>

Die Umweltzertifikate (auch Umweltlizenzen oder Emissionsrechte) sind marktfähige Rechte auf die Inanspruchnahme der Umwelt. Die Grundidee besteht darin, dass die zuständige Behörde durch eine politische Entscheidung die Gesamtmenge der zulässigen Schadstoffemissionen eines Gebiets für einen Zeitraum festsetzt. Für die Festsetzung der Gesamtmenge muss die Belastungsfähigkeit des betreffenden Umweltmediums beachtet werden. Die Behörde teilt die Gesamtmenge in Teilmengen auf und für diese werden Zertifikate ausgeben.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Dales, *Pollution, Property, and Prices*, S.93; Scheelhaase, Abgaben und Zertifikate als Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Reduktion in der EG, S. 97.

<sup>218</sup> Kotulla, *Umweltrecht*, Rdnr. 40; Stürer/Spreen, UPR 1999, 161 (161); Reh binder, in: *Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“*, S. 70 (75); Endres, in: *Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz*, S. 269 (280); Feldhaus, DVBl. 1984, 552 (553); Schwarze, ZAU 1997, 170 (179 ff.).



Berechtigte Emissionen sind nur solche, die sich durch ein Zertifikat rechtfertigen. Die Verursacher dürfen nur so viel an Schadstoffen emittieren, wie ihnen aufgrund der von ihnen erworbenen Lizenzen zugestanden wird.<sup>219</sup>

In der amerikanischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird gesagt, dass die Zertifikate ein „neues Eigentumsrecht“ schaffen. Dieses Eigentumsrecht besteht in der Erlaubnis Schadstoffe zu emittieren.<sup>220</sup>

Die Lizenzen können frei übertragen werden. Sie werden zwischen den Marktteilnehmern gekauft oder verkauft. Sie können im Prinzip auch gemietet oder vermietet werden. Der Markt bestimmt den Preis der Lizenzen.

Die Zertifikate können vom Staat entgeltlich abgegeben werden. Dafür bietet sich insbesondere die Versteigerung als geeignetes Mittel. Sie können aber auch entsprechend den bisherigen Emissionen zugeteilt werden. Dann können sie kostenlos an die Emittenten vergeben werden. In diesem letzten Fall spricht man von „*Grandfathering-Zertifikatsystem*“<sup>221</sup>.

Im Schrifttum wird behauptet, dass die Auktionierung von Zertifikaten Vorteile gegenüber dem „Grandfathering-Zertifikatsystem“ habe, weil sich im Rahmen des Versteigerungsprozesses ein „Primärmarkt“ herausbilde. Dieser habe eine unterstützende Funktion für die Abwicklung von Transaktionen auf dem „Sekundärmarkt“. Er gebe den Unternehmen erste Auskunft über die Preise, außerdem könnten Anpassungs-, Informations- und Transaktionskosten, die für den Handel auf dem Sekundärmarkt relevant sind, gesenkt werden. Da jede Umweltnutzung ihren Preis habe, könne man behaupten, dass das Verursacherprinzip angewendet werde.<sup>222</sup>

Die Auktionierung von Zertifikaten hat allerdings auch einen großen Nachteil, der ihre Anwendung bei vielen Umweltproblemen verhindert. Er verursacht Einkommens-

---

<sup>219</sup> Endres, Umweltökonomie - Eine Einführung, S.106.

<sup>220</sup> Field, Economía Ambiental, S.294 ff.

<sup>221</sup> Weimann, Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, S. 230.

<sup>222</sup> Hansjürgens, ZAU 1998, 378 (381); Fromm/Hansjürgens, ZfU 1994, 473 (481); Reh binder/Schmalholz, UPR 2002, 1 (3).

einbußen bei den Emittenten, weil sie nicht nur die Kosten der Vermeidungsmaßnahmen, sondern auch zusätzlich einen Kaufpreis für den Erwerb der Zertifikate für den Bereich der Restemission zahlen müssen.<sup>223</sup>

Im Gegensatz dazu bietet das „Grandfathering-Zertifikatsystem“ eine kostenlose Verteilung der Zertifikate, damit sich eine solche Belastung der Restverschmutzung nicht ergibt. Diese Zertifikate arbeiten mit dem Ordnungsrecht zusammen, so dass die emittierten Schadstoffe unterhalb des ordnungsrechtlichen Grenzwertes zulässig sind. Für die Emittenten bedeutet das, dass sie nur die Kosten der Normerfüllung übernehmen müssen.<sup>224</sup>

Um die Schadstoffemissionen zu senken, werden die Emissionsrechte befristet und nur in geringeren Mengen neu ausgegeben. Dies kann auch durch den Rückkauf seitens des Staates oder durch eine Abwertung der Rechte erfolgen.

Bei der Ausgestaltung des Zertifikatmodells muss beachtet werden, dass die Vorsorgepflicht des Staates bezüglich knapper Umweltgüter nicht vernachlässigt wird<sup>225</sup>. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich des knappen Gutes Grund und Boden festgestellt, dass dessen Unvermehrbarkeit und Unentbehrlichkeit es verbieten, seine „Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen“<sup>226</sup>. Meßerschmidt überträgt diesen Gedanken auf andere knappe Umweltgüter. Bei diesen seien Eigentumsrechte nämlich höchstens mittelbar zu berücksichtigen und eine reine Vermarktungslösung daher verfassungsrechtlich ausgeschlossen<sup>227</sup>.

Dieser Auffassung ist im Hinblick auf das Umweltmedium Luft zu folgen, da die Luft ebenso wie der Grund und Boden unentbehrlich und unvermehrbar ist und keinen Eigentumsrechten unterliegt. Zudem ergibt sich meiner Meinung nach auch aus Art. 20a

---

<sup>223</sup> Hansjürgens, ZAU 1998, 378 (381).

<sup>224</sup> Weimann, Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, S. 230 f.

<sup>225</sup> Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 98; Berg, Der Staat 1976, 1 (11f.).

<sup>226</sup> BVerfGE 21, 73 (82 ff.).

<sup>227</sup> Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 98; Reh binder/Schmalholz, UPR 2002, 1 (3, 6f.); vgl. Koch/Wieneke, DVBl. 2001, 1085 (1092).

GG das Verbot einer reinen Vermarktungslösung der Zertifikate, da der Staat sonst an der Erfüllung seiner Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, gehindert wäre.

In Costa Rica wäre die Einführung des amerikanischen Zertifikatsmodells nur verfassungskonform, wenn die Verteilung der Zertifikate nicht vollständig den Teilnehmern überlassen wird. Art. 50 der Verfassung enthält ein subjektives Recht des Einzelnen auf eine gesunde und ökologisch ausgeglichene Umwelt und verpflichtet zudem den Staat, dieses Recht zu garantieren, zu schützen und zu bewahren. Eine vollständige Überlassung der Zertifikate an die Teilnehmer würde gegen das oben genannte subjektive Recht verstoßen, weil eine solche Verteilung sich an marktwirtschaftlichen und nicht an ökologischen Kriterien orientieren würde.

Diese Ansicht lässt sich auch aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Costa Ricas ableiten. Es hat wiederholt gesagt, dass die Inanspruchnahme von Umweltgütern vernünftig und proportional sein muss, sie darf weder Pflanzen noch Tiere in Gefahr bringen<sup>228</sup>. Die Übertragung dieser Erkenntnis auf das Zertifikatsmodell lässt nur den Schluss zu, dass der costa-ricanische Staat verpflichtet sein soll, die Emissionszertifikate nicht nur nach ökonomischen, sondern auch nach ökologischen Kriterien zu verteilen, und dass die reine Vermarktungslösung verfassungsrechtlich ausgeschlossen sein soll.

### **e.3.1.2 Erfahrungen mit Umweltzertifikaten**

Insbesondere werden Zertifikate im Bereich der Luftreinhaltung vorgeschlagen. Sie sollen die Emissionen von Schadstoffen wie SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC, FCKW und CO<sub>2</sub> regulieren.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> SaConst V. 2219-99; 03208-97 und 1250-99.

<sup>229</sup> Bräuer/Stronzik/Michaelowa, ZfU 2001, 379 (380); Sacksofky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 16; Soell, in: Grundzüge des Umweltrechts, S. 641; Weimann, Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, S. 226 ff.; Endres/Schwarze, in: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, S. 166 ff.; Feldhaus, DVBl. 1984, 552 (552 ff.) ; Hartkopf/Bohne Umweltpolitik I, S. 242; Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, S. 14 f.; Mulanat, NuR 1984, 1 (1 ff.); Bader/Rahmeyer, ZfU 1996, 43 (49).

Die USA haben sowohl mit den Zertifikatslösungen der „älteren Generation“ wie *bubble* (Emissionsverbund), *netting* (Verrechnungspolitik), *offset* (Kompensationspolitik) und *banking policy* (Emissionsbankensystem) als auch mit den Zertifikatsmodellen der „neueren Generation“ wie dem nationalen „*Acid Rain*“-Programm, einem Zertifikat für Schwefeldioxid zur Bekämpfung des sauren Regens, und dem regionalen *RECLAIM-Programm* („*Regional Clean Air Incentivities Market*“) in Südkalifornien, zahlreiche Erfahrungen gesammelt.<sup>230</sup>

Die Grundidee des *bubble* besteht darin, dass es ein abgegrenztes Gebiet (sog. bubble, d.h. Blase) gibt. Für dieses Gebiet wird eine Gesamtemissionsmenge erlaubt. Die Unternehmen können die Emissionen verschiedener Quellen frei erhöhen und senken, solange dadurch die Emissionsgrenzen nicht überschritten werden. Altanlagen sind auch von diesem System betroffen. Emissionshandel mit anderen Firmen, deren Emissionsquellen im „bubble“-Gebiet liegen, ist erlaubt (sog. *external trading*). Hier werden Emissionsguthaben (sog. *emission reduction credits*, *ERC*) gehandelt, die sich an die genehmigte Emissionsmenge (*base line*) anpassen müssen.<sup>231</sup>

Beim *Netting*-System handelt es sich um Verrechnungspolitik. Wenn eine Firma eine Veränderung (z.B. Erweiterung) von Emissionsquellen innerhalb eines Standorts durchführen möchte, braucht sie keine gesonderte Genehmigung, solange sie die Emissionen aus den bereits existierende Anlagen so weit reduzieren kann, dass sich die Gesamtemission nicht erhöht (*internal trading*).<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Hansjürgens, ZfU 1998, 1 (3 ff.); Joskow/Schmalensee, The journal of law and economics, Vol XLI (1998), 37 (40 ff.); Hansjürgens/Fromm, ZfU 1994, 473 (473 ff.); Schwarze, ZAU 1997, 170 (170 ff.) ; Endres/Schwarze, in: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, S. 137 ff.; Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, S. 13 ff.; Bader/Rahmeyer, ZfU 1996, 43 (49); Zapfel, ZfU 1997, 421 (421 ff.),

<sup>231</sup> Heister/Michaelis u.a., Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, S. 9; Wicke, Umweltökonomie, S. 230 ff.; Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, S. 24; Benkert NuR 1983, 295 (297); Endres, in: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökologischer und juristischer Sicht, S. 1 (20).

<sup>232</sup> Heister/Michaelis u.a., Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, S. 9; Benkert, NuR 1983, 295 (297); Wicke Umweltökonomie, S.223 ff.; Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, S. 25.

Nach dem *Offset*-System hängt die Genehmigung neuer Emissionsquellen in Belastungsgebieten von einer überproportionalen Senkung der Schadstoffe aus anderen firmeninternen oder -externen Quellen desselben Gebiets ab.<sup>233</sup>

Zuletzt ist der Grundgedanke des *Bankings*, dass die Firmen ihre berechtigten aber nicht ausgestoßenen Emissionen in Form von *emissions reductions credits* (ERC) auf einem Emissionskonto gutschreiben können. Dieses Emissionsguthaben kann die Firma nach Belieben jederzeit zur Deckung des eigenen Bedarfs oder in den Emissionshandel einbringen.<sup>234</sup>

Das *Clean Air Act* ist die rechtliche Grundlage der amerikanischen Luftreinhaltepolitik. Der IV. Abschnitt dieses Gesetzes enthält das sog. *Acid Deposition-Programm*. Das *Acid Deposition* bzw. *Acid Rain-Programm* schafft einen nationalen Markt für den Handel von Schwefeldioxid-Lizenzen.

Der Grundgedanke dieses Marktes ist, dass die Kraftwerke der öffentlichen und privaten Elektrizitätsversorgung „*Allowances*“ erhalten. Sie erlauben die Emission je einer Tonne Schwefeldioxids im laufenden oder einem der darauffolgenden Jahre. Sie sind frei zu handeln. Jeder kann die *Allowances* kaufen oder verkaufen, mieten oder vermieten oder ggf. für zukünftige Jahre sparen<sup>235</sup>.

In Deutschland werden die Umweltprobleme mit Umweltabgaben<sup>236</sup> statt mit Zertifikaten bekämpft<sup>237</sup>. Auf europäischer Ebene ist zurzeit die Einführung des

---

<sup>233</sup> Gawel, ZfU 1993, 31 (37); Heister/Michaelis u.a., Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, S. 9; Benkert NuR 1983, 295 (295); Endres, in: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökologischer und juristischer Sicht, S. 1 (20).

<sup>234</sup> Hansjürgens, ZfU 1998, 1 (4 ff.); Heister/Michaelis u.a., Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen, S. 9; Wicke Umweltökonomie, S. 230 ff.; Bonus, Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, S. 24; Benkert NuR 1983, 295 (297).

<sup>235</sup> Endres/Schwarze, Das Zertifikatsmodell vor der Bewährungsprobe? Eine ökonomische Analyse des „Acid Rain“-Programms des neuen US-Clean Air Acts, S.2.

<sup>236</sup> Steuervergünstigungen kommen auch zum Einsatz, aber ihre Verwendung ist gegenwärtig rückläufig. Vgl. Rodi, StuW 1994, 204 (204 ff.); Bayer, StuW 1972, 149 (149ff). Eine Zusammenfassung unterschiedlicher Abgabenprojekte in: Gosch, StuW 1990, 201 (205); Herrera Molina, Impuestos. 15/16 (1996), 108 (108 ff.); Zittel, ZfU 1997, 71 (77 ff.).

Zertifikatsmodells geplant, um den Handel mit den Treibhausgasemissionen zu ermöglichen<sup>238</sup>.

Costa Rica hat auch schon erste Erfahrungen mit Zertifikaten gemacht. Allerdings hat es nicht die in den USA bekannten Zertifikatsmodelle eingeführt. Die in Costa Rica eingeführten Umweltzertifikate heißen *Certificado para la Conservación del Bosque* (CCB) (Zertifikat für die Erhaltung des Waldes).

Das CCB ist ein Inhaberpapier, das grundsätzlich frei handelbar ist. Mit diesem Wertpapier kann man Abgabenschulden bezahlen.

Das Ziel des CCB ist die Vergütung an den Eigentümer oder Besitzer eines Grundstückes, der wegen der Erhaltung seines Waldes der Gesellschaft Umweltdienste geleistet hat (positive externe Effekte: u.a. Sauerstoffproduktion<sup>239</sup>). Der Begünstigte hat Anspruch auf das CCB, wenn es in den letzten zwei Jahren keine Abholzung gab und man während der Gültigkeit des Zertifikats keine Nutzung des Holzes ausübt. Die Gültigkeit des Zertifikats darf nicht weniger als zwanzig Jahre betragen. Die Inhaber der CCB werden auch von der Grundsteuer befreit.

Im Unterschied zu dem amerikanischen Zertifikatsmodell stellt das CCB keine Erlaubnis für die Emittierung von Schadstoffen dar. Das costa-ricanische Zertifikatsmodell ist eher ein Anreiz zur Erhaltung der Wälder.

Im Rahmens des Kyoto-Protokolls hat Costa Rica auch Erfahrungen mit dem Handel von CO<sub>2</sub> gesammelt. Costa Rica entwickelte dafür das „Certificado Transferible de

---

<sup>237</sup> Besonders in der Finanzwissenschaft wird die Zertifikatslösung gefordert. Siehe: *Bonus*, in: FS Hansmeyer, S. 287 (289); *Stüer/Spreen*, UPR 1999, 161 (162); *Bräuer/Stronzik/Michaelowa*, ZfU 2001, 379 (390). Ein Teil des Schrifttums ist der Ansicht, dass das Zertifikatsmodell in begrenztem Umfang in die Sanierungsklausel der TA Luft (insbesondere Ziff. 2.2.1.1. lit.b, 2.2.3.2 und 4.2.10) eingeführt worden sei; siehe *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 98. Eine ordnungsrechtlich geprägte Variante des Lizenzmodells wird außerdem in § 7 Abs. 3, § 17 Abs. 3a und § 48 Nr. 4 BImSchG gesehen, siehe *Rehbinder*, in: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, S. 28 (28 ff.); *Gawel*, ZfU 1993, 31 (34); vgl. *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.17.

<sup>238</sup> *Bareis/Elser*, DVBl. 2000, 1176 (1184); *Rengeling*, DVBl. 2000, 1725 (1726); *Rehbinder/Schmalholz*, UPR 2002, 1 (1,6); *Scheelhaase/Staehelin-Witt*, ZfU 1998, 359 (361 ff.).

<sup>239</sup> vgl. *Knauer*, Information zur Raumentwicklung 1992, 141 (143).

Mitigación (Certified Tradable Offset (CTO)). Mit diesem Zertifikat werden Emissionsrechte für Treibhausgase auf internationaler Ebene verhandelt. Costa Rica war eines der ersten Länder, die dieses Modell implementierten.<sup>240</sup>

### e.3.2. Umweltzertifikate oder Umweltabgaben?

Obwohl es in der Wirtschaftswissenschaft Stimmen gibt, die die Steuerlösung als ineffizient bezeichnen und die Zertifikatslösung präferieren<sup>241</sup>, ist ein Teil der Literatur der Ansicht, dass sowohl Umweltzertifikate als auch Umweltabgaben Vor- und Nachteile haben, so dass weder dem einen noch dem anderen Instrument eindeutig der Vorzug gegeben werden kann<sup>242</sup>.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stellt sich nicht die Frage, welches Instrument effizienter ist, sondern inwiefern sich diese Instrumente mit dem Rechtssystem in Einklang bringen lassen. Die Frage, ob das eine oder das andere Instrument eingeführt werden sollte, ist keine rechtswissenschaftliche, sondern eine politische Frage.

Zu beachten ist aber, dass das Zertifikatsmodell insbesondere eine Lösung für die Senkung der Schadstoffemissionen im Industriebereich ist. Die Emissionen aus Verkehrsmitteln lassen sich nur schwer mit dem Zertifikatsmodell in Einklang bringen<sup>243</sup>. Eine Emissionsabgabe wäre in diesem Bereich einfacher durchzusetzen. Input- oder Outputabgaben (als Verbrauchsteuern) kann tatsächlich eine Verringerung der Schadstoffemissionen folgen, sie besteuern aber nicht direkt die Emissionen und sind deswegen auch kein Ersatz und keine Konkurrenz für die Zertifikatslösung.

---

<sup>240</sup> Siehe erster Teil, erstes Kapitel, c.4.2.

<sup>241</sup> *Stüer/Spreen*, UPR 1999, 161 (161 ff.); *Nagel*, Standards versus Steuern in der Umweltpolitik. Ein Vergleich unter Werturteilen, S. 15 ff. u. 70 ff.; *Kanzlerski*, Information zur Raumentwicklung 1992, 121 (122 f.); *Hansjürgens*, ZAU 1998, 378 (387 ff.); *Weimann*, Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, S. 241ff.

<sup>242</sup> *Osterkamp*, Emissionsstandards und Emissionssteuer als alternative Instrumente der Umweltpolitik - Ein theoretischer Vergleich, S.11 ff., 63 ff u. 172 ff.; *Hansmeyer*, in: Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, S. 63 (65); *Gawel*, ZfU 1991, 279 (279 ff.).

<sup>243</sup> *Münsch*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 213 (228).

Sowohl Zertifikate als auch Umweltabgaben sind in der Lage, ein gewünschtes Umweltziel zu erreichen. Die Entscheidung, ob das eine oder das andere eingesetzt werden sollte, bestimmt sich nach wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Kriterien. Rechtswissenschaftlich gesehen ist zu klären, welche rechtlichen Voraussetzungen diese Instrumente haben müssen. Im folgenden werden diesbezüglich die Umweltabgaben untersucht.

## **Zweiter Teil**

### **Instrumentalisierung der Abgaben**

#### **für den Schutz der Atmosphäre**

### **Erstes Kapitel**

#### **Lenkungssteuern als Instrument gegen die Luftverschmutzung**

##### **a. Abgrenzung des Steuerbegriffs**

###### **a.1. Rechtslage in Deutschland**

§ 3 AO lautet: *Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.*

Anhand dieser Definition werden die folgenden Merkmale des Steuerbegriffs abgeleitet :



aa) Die Steuer ist eine Geldleistung. Andere Leistungsarten werden von dem Begriff nicht erfasst. Als Geldleistung gelten für die Steuer die gewöhnlichen Erlöschensformen (Zahlung, Aufrechnung, Erlass und Verjährung)<sup>244</sup>.

bb) Die Steuern werden hauptsächlich erhoben, um die Sachaufgaben des Staates zu finanzieren. Sie sind ein ökonomisches Instrument für die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.

Trotzdem sind sie in der modernen Industriegesellschaft zwangsläufig auch zum zentralen Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden<sup>245</sup>.

cc) Die Geldleistung wird von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt. Dies ist in Deutschland der Bund, ein Land, eine Gemeinde oder die Kirche.

dd) Die Steuer erfordert keine Gegenleistung von dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen. Sie wird bezahlt für die allgemeine Befriedigung des Finanzbedarfs und nicht für eine Gegenleistung gegenüber dem Steuerzahler. Dieses Merkmal unterscheidet die Steuer von den Vorzugslasten.

## **a.2. Rechtslage in Costa Rica**

Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 CNPT lautet der costa-ricanische Steuerbegriff:

*„Abgaben sind Geldleistungen (Steuern, Gebühren und Beiträge), die der Staat in Ausübung seiner Abgabenhochheit mit der Absicht erhebt, Finanzmittel zur Erfüllung seiner Ziele zu erhalten.*

*Steuer ist die Abgabe, deren Verpflichtung als Tatbestand eine Situation hat, die unabhängig von jeglicher staatlicher Aktivität gegenüber dem Steuerzahler ist.“*

---

<sup>244</sup> Vgl. § 47 AO.

<sup>245</sup> So BVerfGE 67, 256 (282).

Das Verfassungsgericht hat zu den Steuern folgendes ausgeführt: „... aus dem öffentlichen Charakter der Steuer ergibt sich, dass die Steuer eine verbindliche, gewöhnlich in Geld bestehende Leistung darstellt, die vom Staat kraft seiner Staatsgewalt gefordert wird und die Rechtsverhältnissen aus dem öffentlichen Recht Raum gibt. Die Steuer ist die monetäre Leistung, die der Staat oder eine vom Staat autorisierte öffentliche Einrichtung von den ihnen unterworfenen Wirtschaftssubjekten kraft der Gebietsherrschaft fordert. Das Schrifttum, dass sich mit dem öffentlichen Recht beschäftigt, hält die Steuer für eine einseitige Verpflichtung, die vom Staat kraft seines Herrschaftsrechts oder seiner Herrschaftsgewalt zwangsweise auferlegt wird: Dies ist der von der modernen Finanzrechtslehre angenommene Begriff. Hauptmerkmal der Steuer ist der Zwang durch den Staat, da die Steuer durch den Hoheitswillen ohne Berücksichtigung des Willens des Einzelnen geschaffen wurde. Die Steuern sind verpflichtende und nicht freiwillige Leistungen, sie sind ein Ausdruck des ausschließlichen Willens des Staates, da den Steuerzahler nur Pflichten und Verpflichtungen treffen. Die Steuern stellen eine Verbindung zum öffentlichen Recht dar, ihre Auferlegung und zwangsweise Durchsetzung zur Einziehung sind Regierungsakte und solche der öffentlichen Gewalt. Der Hauptzweck der Steuer ist, Einnahmen für den Staat zu schaffen, aber sie nimmt auch einen Teil der Finanzkraft der Steuerzahler mit dem Ziel der wirtschaftlichen Regulierung, wie es auf dem Gebiet der Zölle der Fall ist.“

246

Aus dem costa-ricanischen gesetzlichen und richterlichen Steuerbegriff lassen sich diese Merkmale ableiten:

aa) Die Steuer ist nach dem costa-ricanischen Abgabengesetz eine Geldleistung. Danach schließt sie andere Leistungsarten aus. Als Geldleistung gelten für die Steuer die gewöhnlichen Erlöschensformen (Zahlung, Aufrechnung, Erlass, Konfusion, Novation und Verjährung) <sup>247</sup>. Obwohl Art. 4 CNPT die Steuer explizit als Geldleistung definiert, hat das Verfassungsgericht eine viel offenere Haltung – wie sich aus der oben zitierten

---

<sup>246</sup> SaConst V. 5749-93;

<sup>247</sup> Art. 35 CNPT.

Entscheidung ergibt - und lässt es auch ausreichen, dass die Leistung gewöhnlich in Geld erfolgt.

bb) Die Steuern werden hauptsächlich erhoben, um die Sachaufgaben des Staates zu finanzieren. Sie decken den allgemeinen Finanzbedarf des Staates. Der costa-ricanische Steuerbegriff definiert die Steuer nur als Finanzierungsinstrument. Er schliesst aber nicht aus, dass die Steuer auch als Lenkungsinstrument eingesetzt werden kann, worauf ich später noch näher eingehen werde. Das Verfassungsgericht sieht in der Steuer ein Mittel der Wirtschaftspolitik <sup>248</sup>. Daraus lässt sich ableiten, dass die Steuer auch Lenkungsziele verfolgen darf.

cc) Die Geldleistung wird von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt. Dies ist in Costa Rica der Staat oder eine Gemeinde. Gemeinden dürfen aber keine Steuern erheben, sondern nur dem Parlament Steuerentwürfe vorliegen, damit dieses dann über die Erhebung der Steuer entscheidet <sup>249</sup>.

dd) Die Steuer ist eine leistungsunabhängige Abgabe. Sie entgelt keine Leistung des Staates gegenüber dem Steuerzahler. Damit unterscheidet sie sich von den Gebühren und Beiträgen.

## **b. Steuererfindungsrecht**

### **b.1. Rechtslage in Deutschland**

Das Grundgesetz regelt die Besteuerung in seinem X. Abschnitt, in dem die Erhebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz detailliert normiert wird. Art. 105 und 105 a GG regeln die Steuererhebungskompetenz von Bund und Ländern. <sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> SaConst V. 554-95.

<sup>249</sup> Art. 121 CoPol.

<sup>250</sup> *Loritz*, NJW 1986, 1 (2 ff.); *Feldmann*, StuW 1998, 114 (117); *P. Kirchhof*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 33 (34).

Art. 106 GG reguliert die Ertragshoheit, hier wird die Verteilung der Erträge mehrerer Steuerarten auf Bund, Länder und Gemeinden geregelt. Die in Art. 106 GG genannten Steuern belasten einen Parameter finanzieller Leistungsfähigkeit, entweder Einkommen, Einkommensverwendung oder Vermögen; sie besteuern den Steuerpflichtigen nicht als Person, sondern in seiner Verfügungsgewalt über Wirtschaftsgüter.<sup>251</sup>

Die Aufzählung der Steuerarten führt zu der Frage, ob das Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers für neuartige Umweltsteuern beschränkt ist<sup>252</sup>. Die herrschende Lehre ist der Auffassung, dass der Steuerkatalog *numerus clausus*<sup>253</sup> sei, womit das Steuererfindungsrecht auf die Steuerarten des Art.106 GG beschränkt ist; das bedeutet, dass der Steuergesetzgeber keine Steuer erheben darf, deren Erträge in Art.106 GG nicht bereits verteilt wurden.<sup>254</sup>

Hauptargument dieser Auffassung ist, dass ein Steuererfindungsrecht über den Steuerkatalog des Art. 106 GG das verfassungsrechtliche Ertragsverteilungssystem dieses Artikels unterlaufen würde<sup>255</sup>. Neue Steuern, deren Einnahmen nicht im Steuerkatalog des Art. 106 GG verteilt worden sind, gefährden die „Funktionsfähigkeit des verfassungsmäßigen Steuerverteilungssystems“<sup>256</sup> und das „System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“<sup>257</sup>.<sup>258</sup>

Gegen diese Auffassung wird vertreten, dass Art. 106 GG ausschließlich der Regelung der Verteilung des Steueraufkommens diene. Aus diesem Artikel lasse sich keine verfassungsrechtliche Begrenzung des Steuererfindungsrechts herleiten, nach dem der

---

<sup>251</sup> Köck, JZ 1991 692 (696).

<sup>252</sup> Michael, StuW 1999, 105 (105); Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 16 f.

<sup>253</sup> Höfling, StuW 1992, 242 (244); Tipke, in: FS Friauf, S. 741 (744).

<sup>254</sup> Vogel/Walter, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg), BK, Art. 105 Rdnr. 66 f. (Stand: Feb. 1971); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S.1119 f.; Küssner, Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung sowie der Begriff der Gleichheitartigkeit von Steuern, S. 65.

<sup>255</sup> Köck, JZ 1991 692 (696); Hidien, BB 1999, 341 (341).

<sup>256</sup> BVerfGE 67, 256 (282 ff.).

<sup>257</sup> BVerfGE 86, 148 (258).

<sup>258</sup> Vgl. Vogel/Walter, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg), BK, Art. 106 Rdnr. 209 f. (Stand: Feb. 1971); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S.1119 f.

Steuergesetzgeber neue Steuern erheben darf, deren Erträge in Art.106 GG nicht verteilt sind<sup>259</sup>.

Das BVerfG hat festgestellt, dass die Finanzordnung des Grundgesetzes eine abschließende Regelung sei<sup>260</sup>. Daraus ist zu schließen, dass das Grundgesetz eine Beschränkung des Steuererfindungsrechts enthält. Es können nur solche Steuern erhoben werden, deren Ertrag im Steuerkatalog des Art. 106 GG verteilt wurde.

Der Verfasser ist mit der herrschenden Lehre der Meinung, dass neuartige Steuern nur zu erheben sind, wenn ihre Erträge in Art.106 GG bereits verteilt wurden. Art. 106 GG stellt aber keine einfache Aufzählung der bestehenden Steuern dar, sondern er bezeichnet Kurzformeln für die jeweiligen Steuerarten. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber sowohl die bestehenden Steuern ökologisch orientieren als auch neue Umweltsteuern erheben kann, wenn sich diese einer der im Steuerkatalog genannten Steuern zuordnen lassen.<sup>261</sup>

## **b.2. Rechtslage in Costa Rica**

Da Costa Rica kein Bundesstaat ist<sup>262</sup>, hat das Parlament ganz allein die Kompetenz, Steuern zu erheben. Auch wenn eine Gemeinde eine Steuer erheben möchte, muss sie dem Parlament den Entwurf vorlegen, damit es ihn verabschiedet oder gegebenenfalls zurückweist<sup>263</sup>.

Im Gegensatz zum Grundgesetz enthält die Verfassung Costa Ricas keine Regelung über die Verteilung des Steueraufkommens. Dementsprechend enthält die Verfassung Costa Ricas auch keine Aufzählung der Steuerarten.

---

<sup>259</sup> *Tipke*, StRO III, S. 1092; *ders.* in: FS Friauf, S. 741 (744); *Wendt*, in: HdBStR Bd. IV, § 104 Rdnr.27 f.; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 105, Rdnr.16 f.; *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 38 ff; *Manssen*, DÖV 1996, 15; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art.106, Rdnr.14 f. (Stand: Nov. 1997); *Vogel*, StW 1971, 308 (315); vgl. *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828).

<sup>260</sup> BVerfGE 67, 256 (286 ff.); 16, 64 (78); 49, 343 (357), 92, 91 (115 f.).

<sup>261</sup> Vgl. *Franke*, StW 1/1994, 26 (31); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art.106, Rdnr.19d. (Stand: Nov. 1997); *Tipke/Kruse*, Komm. z. AO (FOG), § 3, Rdnr. 213.

<sup>262</sup> Art. 1, 9 und 168 CoPol.

<sup>263</sup> Art. 121.13 CoPol.

Das Steuererfindungsrecht des Parlaments muss sich an keinen Steuerkatalog anpassen. Das Verfassungsgericht Costa Ricas hat zu diesem Thema schon erklärt, dass die Steuerhoheit keine Begrenzungen anerkennt, außer denen, die sich aus der Verfassung ergeben<sup>264</sup>. Außerdem hat dieses Gericht schon gesagt, dass das Steuerrecht von den Verfassungsgrundsätzen und dem Verbot der Doppelbesteuerung begrenzt ist. Unter die Verfassungsprinzipien der Besteuerung werden das Legalitätsprinzip, das Gleichheitsprinzip, das Allgemeinheitsprinzip und das Verbot der Erdrosselungssteuer gefasst<sup>265</sup>.

Nach dieser Rechtsprechung ist auszuschließen, dass das Steuererfindungsrecht des Parlaments in Costa Rica bezüglich Steuerarten begrenzt ist, anders gesagt, der Steuergesetzgeber darf jede Art neuer Steuern erheben, solange diese Steuer die Verfassungsgrundsätze und das Verbot der Doppelbesteuerung respektiert.

### **c. Lenkungssteuer**

#### **c.1. Begriffsbestimmung**

##### **c.1.1. Rechtslage in Deutschland**

Die Steuer ist das optimale Mittel des Staates, um Einnahmen zu erzielen. Mit dem Steuergeld wird der Finanzbedarf des Staates befriedigt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie nicht auch anderen Zwecken dienen kann.<sup>266</sup>

Es ist allgemein anerkannt, dass die Steuer auch für staatliche Sozialzwecke eingesetzt werden darf. Sie wird als Lenkungsmittel für die Verfolgung bestimmter politischer Ziele angewendet. Mit der Steuer sollen Verhaltensveränderungen auf der Seite der Betroffenen bezweckt werden.<sup>267</sup>

---

<sup>264</sup> SaConst V. 6455-94; 5398-94; 1341-93.

<sup>265</sup> SaConst V. 5990-94.

<sup>266</sup> *Mohr*, Die Lenkungssteuer – ein Instrument zur Induzierung sozialorientierten Verhaltens im Wohlfahrtsstaat?, S. 41; *Daumke*, DSStZ 1992, 825 (853). In der mexikanischen Literatur *Flores Zavala*, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos, S. 285. *Daumke*, DSStZ 1992, 825 (853).

<sup>267</sup> *Wacke*, NJW 1958, 776 (777); *Rupp*, NJW 1968, 569 (569 ff.); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 7; *P. Kirchhof*, in: HdBSStR Bd. IV, § 88 Rdnr 54; *Sacksofsky*,

Diese Steuer – als Lenkungssteuer bezeichnet - steht den typisch fiskalisch orientierten Steuern entgegen. Die Lenkungssteuer zeigt ihre Effizienz durch eine niedrige Einnahmenerzielung. Das beweist, dass ihre Lenkungsfunktion erreicht wird. Die fiskalisch orientierten Steuern werden im Gegensatz dazu nur für die Erzielung von Einnahmen eingesetzt, eventuelle Nebenzwecke haben keine Bedeutung für sie.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch mehrere Urteile anerkannt, dass Steuern auch als Lenkungsabgaben erhoben werden können <sup>268</sup>. Schon in den fünfziger Jahren erklärte es, dass die Verfolgung von außerfiskalischen Zielen in der Besteuerung nicht verfassungswidrig sei <sup>269</sup>. Diese Entscheidung beschränkte aber die Lenkungswirkung der Steuer als Nebenzweck, während Hauptzweck einer Steuer die Erzielung von Einnahmen sein sollte <sup>270</sup>.

Durch Urteil vom 22.05.1963 wurde diese These geändert <sup>271</sup> und anerkannt, dass eine Steuer mit einem überwiegenden Lenkungszweck zulässig ist. Diese neue These schließt nicht aus, dass eine derartige Steuer verfassungswidrig sein kann, wenn sie die Erfüllung des Steuertatbestandes unmöglich machen würde (Erdrosselungssteuer).

§ 3 Abs.1 AO vom 16. März 1976 erleichtert die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Lenkungssteuern. Zum Steuerbegriff, den dieser Paragraph enthält, heißt es im 2. Halbsatz: "die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein". Diese gesetzliche Anerkennung der Lenkungssteuer bestätigt die Verwendung von Steuern als Instrumente der Umweltpolitik <sup>272</sup>.

---

NJW 2000, 2619 (2624); *F. Kirchhof*, DVBl. 2000, 1166 (1170); *Vogel*, in: GS Martens, S. 265 (275); *Paulick*, in: FS Neumark, S. 203 (203 ff.); *Selmer*, Wirtschaftlenkung durch Besteuerung, S. 12 ff.

<sup>268</sup> BVerfGE 4, 7 (19); 6, 55 (81); 7, 244 (251); 13, 331 (345f.); 16, 147 (161); 14, 76 (99); 19, 101 (114); 19, 119 (125); 30, 250 (264); 55, 274 (299); 67, 256 (282); 84, 239 (274); 93, 121 (147); 98, 106, (117).

<sup>269</sup> BVerfGE 6, 55 (81).

<sup>270</sup> BVerfGE 14, 76 (99).

<sup>271</sup> BVerfGE 16, 147 (161).

<sup>272</sup> *Schemmel*, Ökosteuern – kein geeigneter Weg aus der Beschäftigungs - und Umweltmisere, S. 21; *Birk*, in: Grundrechtsschutz im Steuerrecht, S.67 (77 f.).

### c.1.2. Rechtslage in Costa Rica

Das costa-ricanische Steuerrechtssystem enthält keinen Hinweis über die Lenkungsziele der Steuer. Art. 4 CNPT beschränkt sogar die Erhebung von Steuern auf die Erzielung von Einnahmen.

Anhand dieses Artikels könnte man fälschlicherweise behaupten, dass Lenkungssteuern in Costa Rica unmöglich sind, weil Steuern nur zur Befriedigung des Finanzbedarfs erhoben werden dürfen, oder anders gesagt, dass das Hauptziel einer Steuer immer die Befriedigung des Finanzbedarf sein muss. In diesem Sinne wären Steuern nur solche Abgaben, deren Hauptziel die Finanzierung des Finanzbedarf ist, während "Lenkungssteuern" nur als eine Art Sonderabgaben möglich wären.

Die Lenkungssteuern sind auch in Costa Rica als Instrument der Politik akzeptiert. Das Verfassungsgericht Costa Ricas hat bereits 1993 anerkannt, dass die Steuer nicht nur für die Erzielung von Einnahmen eingesetzt werden darf, sondern auch für die Verfolgung von Lenkungszwecken: *„Der Hauptzweck der Steuer ist, Einnahmen für den Staat zu schaffen, aber sie nimmt auch einen Teil der Finanzkraft der Steuerzahler mit dem Ziel der wirtschaftlichen Regulierung, wie es auf dem Gebiet der Zölle der Fall ist“*<sup>273</sup>. In einem anderen Urteil sagte es: *„...Steuern sind Instrumente der Wirtschaftspolitik...“*<sup>274</sup>.

Auch die Steuervergünstigungen, die das Gesetz 7012 für das Gebiet Golfito schaffte, wurden vom Verfassungsgericht als ökonomisches Mittel angesehen, um Gleichheit zu schaffen<sup>275</sup>. Golfito war jahrelang ein Bananenplantagegebiet. Als die amerikanischen Firmen die Plantagen schlossen, fiel dieses Gebiet in eine wirtschaftliche Krise. Die Regierung beschloss, Golfito zu einem zollfreien Gebiet zu erklären, um die Wirtschaft der Region zu stärken.

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgericht ist zu schließen, dass die Steuer auch als Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik dient. Bis jetzt hat das Verfassungsgericht

---

<sup>273</sup> SaConst V. 5749-93.

<sup>274</sup> SaConst V. 554-95.

<sup>275</sup> SaConst V. 319-95.



aber noch nichts über den Einsatz der Steuer als Lenkungsinstrument der Sozial- oder Umweltpolitik gesagt. Da zahlreiche Artikel in der Verfassung von Costa Rica die Intervention des Staates fordern, um sozial- oder umweltpolitische Ziele zu erreichen <sup>276</sup>, sind nach Meinung des Verfassers die Kriterien aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nicht nur auf die Wirtschaftspolitik zu begrenzen. Die Steuer darf auch in anderen Bereichen eingesetzt werden, wie z.B. in der Sozial- und Umweltpolitik.

## **c.2. Rechtfertigung von Umweltlenkungssteuern in Deutschland und Costa Rica**

Traditionell werden Steuern hauptsächlich für die allgemeine Deckung des Finanzbedarfs erhoben <sup>277</sup>. Die Verfassungsnormen der modernen Verfassungen, hierzu zählen sowohl die Verfassung Costa Ricas als auch das Grundgesetz Deutschlands, regulieren den Steuerbegriff nach diesem Prinzip.

Dies bedeutet, dass Steuern als Finanzmittel in der Verfassung konzipiert wurden. Dieser traditionelle Steuerbegriff hat sich mit der modernen Entwicklung des Rechtssystems drastisch geändert. In der aktuellen Fachliteratur hat sich die Meinung herausgebildet, dass Steuern auch eine Lenkungsfunction haben dürfen, aber eine entsprechende Rechtfertigung benötigen. <sup>278</sup>

Die Rechtfertigung von Lenkungssteuern muss nicht im Gesetz gesucht werden, sondern in der Verfassung. Obwohl gesetzliche Normen wie z.B. § 3 AO die Rechtfertigung von

---

<sup>276</sup> U.a. Art. 50 (Sozialstaatsprinzip und Umweltschutzmandat), Art. 51 (Schutz der Familie), Art. 56 (Recht auf Arbeit) der Verfassung von Costa Rica.

<sup>277</sup> *Vogel*, in: *Der Staat* 1986, 482 (485); *Rodi*, Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem. Dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer, S. 51 f.; *Höhn*, in: FS Tipke, S. 213 (224); *Sacksofky*, NJW 2000, 2619 (2619).

<sup>278</sup> *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S. 5; *Stark*, in: FS Wacke, S. 193 (202); *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 8 ff.; *Vogel/Walter*, in: Dolzer/Vogel/Großhof (Hrsg), BK, Art. 105, Rdnr. 47 ff. (Stand: Fed. 1971) ; *Schemmel*, Lenken mit Steuern und Abgaben – große Mängel und Gefahren, S. 9. Diese Auffassung ist auch in früherer Literatur zu finden; *Bellstedt*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern (dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz), S. 30 ff.; *Hamann*, BB 1951, 341 (341 ff.); *ders.*, BB 1952, 953 (953); *ders.* Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 13; *Schemmel*, Lenken mit Steuern und Abgaben – große Mängel und Gefahren, S. 9.

Lenkungssteuern erleichtern können, hat die endgültige Rechtfertigung ihre Quelle in der Verfassung.

Da Art.4 CNPT die Erhebung von Steuern nur auf Finanzzwecke begrenzt, hat eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Lenkungssteuer in Costa Rica ganz andere Wirkungen als in Deutschland. Während in Costa Rica diese Interpretation den gesetzlichen Begriff erweitert, bestätigt diese Rechtfertigung in Deutschland die Verfassungsmäßigkeit des § 3 AO.

Art. 121 Abschnitt 13 und 18 der Verfassung Costa Ricas und Art. 105 und 106 Grundgesetz normieren die traditionelle Konzeption der Steuer, d. h. die Steuer als Finanzmittel. Sowohl das deutsche Grundgesetz als auch die Verfassung Costa Ricas enthalten keine expliziten Normen über die Lenkungssteuer. Die Erhebung von Lenkungssteuern lässt sich aber mit den verfassungsrechtlichen politischen Zielen des Staates rechtfertigen. Ihr Einsatz ist nicht beliebig, da er eine Verletzung der Abgabengerechtigkeit verursachen kann. Lenkungssteuern dürfen erhoben werden, wenn der Lenkungszweck von öffentlicher Bedeutung ist und mit anderen Instrumenten nicht erreicht werden kann <sup>279</sup>. Die in die Verfassung aufgenommen politischen Ziele haben Bedeutung für die Allgemeinheit. Dies gibt dem Staat die Rechtfertigung, sie auch mit Lenkungsabgaben zu verfolgen. Abgaben kommen dann als Lenkungsmittel in Betracht, wenn der Lenkungszweck nicht mit anderen Mittel zu erreichen ist, oder wenn sie ein geeignetes Instrument dafür sind.

Das ist der Fall beim Umweltschutz. Die costa-ricanische Verfassung enthält in Art. 50 den Umweltschutz. Dieser Artikel begründet die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Umweltsteuer in Costa Rica. Danach steht jedem einzelnen Bürger das Grundrecht auf eine gesunde Umwelt zu. Diese Norm gibt nicht nur den Bürgern das Recht, für die Umwelt Klagen einzureichen, sondern legt auch die Verpflichtung des Staates fest, die Umwelt zu schützen. Der Staat darf daher Steuern einsetzen, um Verhaltensänderungen zu bewirken und dadurch die Umwelt zu schützen.

---

<sup>279</sup> *Schemmel*, Lenken mit Steuern und Abgaben - große Mängel und Gefahren, S. 12 f.

In Art. 20a GG findet man eine ähnliche Regelung. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ist keine leere Zielsetzung<sup>280</sup>. Ganz im Gegensatz berührt dieser verfassungsrechtliche Zweck alles staatliche Handeln und beeinflusst alle Grundrechte<sup>281</sup>. Obwohl dieser Artikel kein Grundrecht für die Bürger garantiert, verpflichtet er den Staat, die Umwelt zu schützen. Die Staatszielbestimmung Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber nicht dazu, Umweltabgaben zu erheben. Dieser hat vielmehr die Wahl, die Umwelt mittels Ordnungsrechts oder auch ökonomischer Instrumente wie Abgaben oder Zertifikate zu schützen. Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Abgabenlösung, so bildet dieser Artikel die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Umweltsteuer<sup>282</sup>.

Aus dieser Interpretation der Verfassung ist der Schluss zulässig, dass die Erhebung von Lenkungssteuern von den verfassungsrechtlichen politischen Zielen des Staates abhängt. Das bedeutet, dass nur anhand eines verfassungsrechtlichen politischen Staatszieles eine Lenkungssteuer gerechtfertigt werden kann. Diese Ziele setzen eine Grenze für die Lenkungssteuern. Der Staat darf nicht für jedes einzelne politische oder öffentliche Ziel eine Lenkungssteuer erheben<sup>283</sup>.

---

<sup>280</sup> Berndorff, NuR 1997, 328 (334).

<sup>281</sup> Führ, NuR 1998, 6 (10); Kloepfer, DVBl. 1996, 72 (73,78); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1985 ff.); Murswiek, JZ 1998, 985 (985 ff.).

<sup>282</sup> Hendler/Heimlich, ZRP 2000, 325 (327); Meßerschmidt, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?, S. 118 (121); Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 94; Birk, Grundrechtsschutz im Steuerrecht, S. 67 (87 f.).

<sup>283</sup> Anders Selmer und Brodersen. Sie behaupten, dass die Verfassung dem Einsatz abgabenrechtlicher Instrumente zugunsten der Verfolgung ökonomischer, ökologischer und sonstiger öffentlicher Zwecke keine grundsätzlichen Hindernisse in den Weg lege, siehe: Selmer/Brodersen, DVBl. 2000, 1153 (1165).

### c.3. Steuergleichheit und Lenkungssteuer

#### c.3.1. Die Steuergleichheit

##### c.3.1.1. Rechtslage in Deutschland

Der Gleichheitsgrundsatz wurde in Art. 3 I GG festgelegt. Dieser Grundsatz gebietet, dass jeder Mensch vor dem Gesetz gleich behandelt werden muss<sup>284</sup>. Dies bedeutet, dass dieses Prinzip sich unmittelbar auf die Gesetzesanwendung bezieht<sup>285</sup>.

Die Steuergleichheit wird aus dem allgemeinen Rechtsprinzip auf Gleichheit abgeleitet<sup>286</sup>. Die Besteuerung muss gerecht sein und Gerechtigkeit ist immer Gleichheit. Es gibt nur Gleichheit des Rechts, wenn es die Allgemeinheit des Rechts gibt<sup>287</sup>.

Für die Finanzbehörden und die Finanzgerichte bedeutet dieser Grundsatz, dass sie die Steuergesetze gleichmäßig anwenden müssen (Rechtsanwendungsgleichheit).

Der Steuergesetzgeber muss bei der Verabschiedung neuer Gesetze diesen Grundsatz beachten<sup>288</sup>. Er muss wesentlich Gleiches gleich und Ungleiches im Verhältnis seiner Ungleichheiten ungleich behandeln. Dafür muss er die Merkmale der Sachverhalte bestimmen, nach denen sie gleich anzusehen sind, um sie gleich zu regeln, oder nach denen sie ungleich sind, um sie ungleich zu regeln<sup>289</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem Gleichheitssatz ein *Willkürverbot* bei der Gleichbehandlung von Gruppen. Wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe in unterschiedlicher Weise behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass

---

<sup>284</sup> BVerfGE 3, 58 (135); 6, 55 (71); 9, 237 (234); 13, 108 (202); 13, 290 (298); 23, 242 (253); 26, 302 (310); 29, 327 (335); 35, 324 (335); 36, 321 (330 ff.); 38, 241 (256 f.); 42, 64 (72); 43, 108 (118); 47, 1 (29); 49, 280 (283); 49, 343 (360); 50, 386 (391 f.); 65, 325 (354); 66, 214 (223); 66, 234 (242); 67, 231 (236); 70, 230 (239); 72, 84 (89); 75, 78 (105); 82, 60 (86); 84, 133 (157); 88, 192 (199); 88, 87 (96).

<sup>285</sup> *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 70; *Sachs*, in: FS Friauf, S. 309 (320 ff.); *Tipke*, Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, S. 24 f.; *ders.*, Steuerrechtsordnung I, S. 312 ff.

<sup>286</sup> BVerfGE 55, 72 (88); 83, 395 (401); 84, 348 (359); 89, 15 (22); 101, 297 (309); 101, 151 (155).

<sup>287</sup> *Kruse*, StuW 1990, 322 (323); *Tipke*, Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, S. 52.

<sup>288</sup> BVerfGE 93, 121 (134).

<sup>289</sup> *Kruse*, StuW 1990, 322 (323).

sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können, ist der Gleichheitssatz verletzt <sup>290</sup>. Der Gleichheitssatz verlangt für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden <sup>291</sup>.

### c.3.1.2. Rechtslage in Costa Rica

Sowie in Deutschland wird die Steuergleichheit aus dem allgemeinen Rechtsprinzip auf Gleichheit abgeleitet. Dieser Grundsatz ist in Art. 33 der costa-ricanischen Verfassung festgesetzt: *„Jeder Mensch ist vor dem Gesetz gleich. Diskriminierungen gegen die Menschenwürde sind verboten“*.

Nach dem Verfassungsgericht Costa Ricas ist das Gleichheitsprinzip ein wesentlicher Grundsatz der Besteuerung. Steuergleichheit bedeutet „Proportionalität“ in der Besteuerung. Der Steuertarif muss die Zahlungsfähigkeit beachten; dies bedeutet, dass es Unterschiede geben muss, damit Gleichheit hergestellt werden kann. <sup>292</sup>

Sowie das Bundesverfassungsgericht hat das Verfassungsgericht Costa Ricas das Willkürverbot in seiner Rechtsprechung festgelegt. Laut seiner Rechtsprechung besagt der Steuergleichheitsgrundsatz in Costa Rica, dass alle zur Finanzierung des Staates im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit beitragen müssen <sup>293</sup>.

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Costa Ricas ergibt sich, dass gleiche Sachverhalte gleich besteuert werden müssen. Das bedeutet aber nicht, dass der Steuergesetzgeber Gruppen nicht unterschiedlich besteuern kann, wenn diese besondere Behandlung nicht willkürlich ist und sich aus rationalen Gründen ergibt. Die

---

<sup>290</sup> Ondracek, in: FS Ritter, S. 227 (228); Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 73; Vogel/Waldhoff, in: Dolzer/Vogel/Großhof (Hrsg), BK, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rdnr. 520 (Stand: Nov. 1997); BVerfGE 55, 72 (88); 60, 123 (134); 62, 256 (274); 65, 104 (112); 65, 377 (384); 66, 234 (242); 67, 231 (236); 68, 287 (301); 70, 230 (239 f.); 72, 84 (89 f.); 73, 301 (321); 74, 9 (24); 75, 78 (105); 75, 284 (300); 78, 232 (247); 83, 395 (401); 84, 133 (157); 84, 192 (199); 84, 348 (359); 88, 87 (96 f.); 89, 15 (22); 101, 297 (309); 101, 151 (155).

<sup>291</sup> BVerfGE 54, 11 (25 f.); 89, 15 (22); 92, 53 (68); 93, 121 (134); 101, 297 (309); 101, 151 (155).

<sup>292</sup> SaConst V. 2197-92; 5749-93; 633-94; 0554-95; vgl. Navarro, Iustitia 139-140 (1999), 37 (47).

<sup>293</sup> SaConst V. 633-94; 5749-93; 2197-92. Ähnlich hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, „dass die Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden muss“, BVerfGE 82, 60 (86).

Verabschiedung einer Steuer, die nicht alle Personen belastet, die sich in einer gleichen Situation befinden, sondern nur einen Teil davon, verstößt gegen die Gleichheit, Einheitlichkeit und Unparteilichkeit, weil diese Steuer die Verfassungspflicht verletzt, alle in einer gleichen Situation zu belasten.<sup>294</sup>

Das Verfassungsgericht Costa Ricas meint, dass es im Steuerrecht möglich ist, die Abgabepflichtigen in mehrere Gruppen aufzuteilen und sie unterschiedlich zu behandeln. Für die unterschiedliche Behandlung muss ein sachlicher Grund vorliegen (*principium divisionis*)<sup>295</sup>.

### **c.3.2. Steuergleichheit der Umweltlenkungssteuer**

Mit den Steuern wird das Eigentum der Personen in dreierlei Weise belastet: das Erwerben von Eigentum (Besteuerung des Einkommens), Haben von Eigentum (Besteuerung des Vermögens) und Verwenden von Eigentum (Besteuerung der Einkommensverwendung).

Der Vergleichsmaßstab einer Fiskalzwecksteuer ist die finanzielle Belastbarkeit, das heißt, die Fähigkeit zur Steuerzahlung auf Grund des individuell Erworbenen. Personen werden im Steuerrecht anhand des Eigentums (Einkommen und Vermögen) des Steuerzahlers verglichen.<sup>296</sup>

Die Lenkungssteuern bringen diesen Vergleichsmaßstab in Schwierigkeiten. Sie bewirken durch ihre Belastung hauptsächlich eine Verhaltensänderung des Steuerzahlers und vernachlässigen den traditionellen Finanzzweck der Besteuerung (Erzielung von Einnahmen).

---

<sup>294</sup> SaConst V. 633-94; 5749-93; 2197-92.

<sup>295</sup> SaConst. V. 5990-94.

<sup>296</sup> P. Kirchhof, StuW 1984, 297 (298, 299); ders., JZ 1982, 305 (306); Tipke, Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, S.97; Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 76.

In solchen Fällen reicht es nicht, wenn der Vergleichsmaßstab sich auf das Eigentum begrenzt. Bei der Lenkungssteuer ist der Vergleichsmaßstab das Eigentum und die Verhaltensfreiheit des Steuerpflichtigen<sup>297</sup>.

Von der Lenkungssteuer wird nicht nur eine Lastengleichheit erwartet, sondern alternativ eine Gleichheit in den steuerlich überbrachten Verhaltensanreizen. Die Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre schafft Gleichheit, wenn die Betroffenen gleich belastet werden und in gleicher Weise zu einer umweltschonenderen Verhaltensänderung gelenkt werden.

Die Umweltsteuer verstößt nicht gegen das Gleichheitsprinzip, wenn eine Gruppe von Steuerpflichtigen eine besondere Behandlung erhält. Diese besondere Behandlung stellt gerade die Garantie dafür dar, dass das Gleichheitsprinzip beachtet wird. Wenn aber eine Gruppe von Steuerpflichtigen anders behandelt wird als eine andere, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede solcher Art und solchen Gewichts bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen, ergibt sich hieraus ein klarer Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip.<sup>298</sup>

Insbesondere bei einer Steuer für den Schutz der Atmosphäre kann die Besteuerung von Steuerpflichtigen zur Bildung von Gruppen führen, die unterschiedlich belastet werden müssen<sup>299</sup>. Nachzudenken ist hier z.B. über eine Unterscheidung zwischen Normadressaten in Industrie- und in Wohngebieten, zwischen „großen“ und „kleinen“ Emittenten sowie zwischen Stadt und Land. Kriterium ist bei diesen Gruppenbildungen die ausgestoßene Menge an Schadstoff.

Der steuerspezifische Vergleichsmaßstab der Lenkungssteuer für den Schutz der Atmosphäre ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dieser Vergleichsmaßstab bezieht sich auf den Fiskalzweck, den die Umweltsteuer haben muss. Die Steuerpflichtigen werden auf Grund ihrer Fähigkeit zur Steuerzahlung verglichen. In bezug auf den

---

<sup>297</sup> *Kirchhof*, *StuW* 1984, 297 (299); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S.92.

<sup>298</sup> BVerfGE 9, 237 (244); 54, 11 (25 f.); 89, 15 (22); 92, 53 (68); 93, 121 (134 f.); 99, 88 (94); 101, 297 (309); 101, 151 (155); SaConst V. 5990-94; 633-94; 5749-93; 2197-92.

<sup>299</sup> Vgl. *P. Kirchhof*, in: *DStJG*, Bd.15, S. 3 (7).

Lenkungsziel ist der Vergleichsmaßstab die Verhaltensfreiheit des Steuerpflichtigen. Dies bedeutet, dass die Steuersubjekte zu einer Verhaltensänderung in gleicher Weise gelenkt werden müssen.

Bezüglich des Fiskalziels ist meines Erachtens bei Output- und Inputsteuern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der steuerspezifische Vergleichsmaßstab. Diese Steuern werden als indirekte Steuern erhoben. Im Schrifttum kritisiert P. Kirchhof die Anwendbarkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips bei den indirekten Steuern <sup>300</sup>. Er verneint die Anwendung dieses Prinzips bei diesen Abgaben und behauptet, dass der Grundsatz unmerklicher Verteuerung von Wirtschaftsgütern als Vergleichsmaßstab für die steuerliche Gleichheit solcher Steuern gelte. Nach der herrschenden Meinung <sup>301</sup>, der hier zuzustimmen ist, ist auch bei indirekten Steuern das Leistungsfähigkeitsprinzip der Hauptträger steuerlicher Gleichheit, da der Konsum auch Zahlungsfähigkeit indiziert. Diese Erkenntnisse werden sowohl von der deutschen <sup>302</sup> als auch von der costa-ricanischen <sup>303</sup> Rechtsprechung anerkannt.

Emissionssteuern haben keinen Vergleichsmaßstab, weil sie die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen nicht indizieren. In diesem Sinne stellen diese Steuern einen Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip dar, worauf ich im nächsten Abschnitt noch genauer zu sprechen kommen werde.

Die Umweltsteuer für den Schutz der Atmosphäre muss auch eine gleiche Behandlung in bezug auf ihren Lenkungsziel nachweisen. Vergleichsmaßstab hier ist, wie oben schon erwähnt, die Verhaltensfreiheit der Steuerpflichtigen. Die Normadressaten werden dazu gelenkt, den Schadstoffausstoß zu senken. Die Umweltabgabe muss aber gleichzeitig gewährleisten, dass alle Steuerpflichtigen die gleichen Möglichkeiten bekommen, ihr Verhalten umweltschonend zu ändern.

---

<sup>300</sup> P. Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 120; ders., StuW 1985, 319 (324).

<sup>301</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 85.

<sup>302</sup> BVerfGE 40, 56 (62); 7,244 (260 ff.); 49, 343 (355); 65, 325 (351); 101, 132 (139).

<sup>303</sup> SaConst V. 0554-95; 633-94; 5749-93.



Um die Verhaltensfreiheit der Steuerpflichtigen gewährleisten zu können, muss der Gesetzgeber über die unterschiedliche Behandlung von Gruppen und über Subventionen nachdenken.

#### c.4. Verbot der erdrosselnden Umweltsteuern

Wenn eine Steuer eine Aktivität so weit beschränkt, dass ihre Verwirklichung unmöglich wird, spricht man von einer „erdrosselnden“ Wirkung der Besteuerung<sup>304</sup>. Dies ist zum Beispiel der Fall bei einer Lenkungssteuer, die zur Nullemission tendiert. Sowohl das Bundesverfassungsgericht<sup>305</sup> als auch das Verfassungsgericht von Costa Rica<sup>306</sup> haben festgestellt, dass Steuern die Erfüllung des Steuertatbestandes durch eine „erdrosselnde“ Wirkung nicht praktisch unmöglich machen dürfen.

Es ist eindeutig, dass eine Steuer zum Schutze der Umwelt ein überwiegendes Lenkungsziel hat. Das bedeutet aber nicht, dass der Fiskalzweck dieser Steuer irrelevant oder überflüssig ist. Ganz im Gegenteil ist der Fiskalzweck eine *conditio sine qua non* jeder Steuer, das heißt, er darf nicht fehlen, da es sich sonst nicht um eine Steuer handelt<sup>307</sup>. Lenkungssteuern haben einen Doppelcharakter, sie stehen zwischen einem Verhaltensbefehl (Lenkung) und der Belastung eines Indikators von Leistungsfähigkeit (Finanzierung)<sup>308</sup>.

Es darf nicht vergessen werden, dass die Steuern ihren Charakter dadurch erhalten, dass sie zur Finanzierung der Sachaufgaben des Staates beitragen. Die Umweltsteuer darf nicht den Fiskalzweck unmöglich machen. Die Einkünfteerzielung darf nicht fehlen. Eine

---

<sup>304</sup> Rusch, ZRP 1999, 180 (180); Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 4 d; Lauf, ZAU 1988, 325 (327); Franke, ZRP 1991, 24 (25); Lauf, ZAU 1988, 325 (327); Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S. 17; Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, S.129; Gawel, StuW 2001, 26 (27). In der spanischen Literatur siehe: Naveira, El principio de no confiscación, S. 75 ff.

<sup>305</sup> BVerfGE 8, 222 (228); 16, 147 (161); 29, 327 (331); 30, 250 (272); 31, 8 (23); 38, 61 (81); 87, 153 (169).

<sup>306</sup> SaConst V.5749-93.

<sup>307</sup> Hey, StuW 1998, 32 (38): "Eine Umweltlenkungssteuer ohne - zumindest vorübergehenden - Finanzierungszweck ist begriffslogisch nicht denkbar"; Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 4 d.

<sup>308</sup> Gawel, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 47 (75).

Umweltsteuer darf sich nicht an den Nullaufkommen orientieren, das würde ihren Steuercharakter entziehen. Sie muss ihren politischen Zweck verfolgen, aber gleichzeitig Einnahmen schaffen.<sup>309</sup>

Das Einkommensverhalten wird degressiv bewertet, d.h. bei Einführung der Lenkungssteuer werden die höchsten Einnahmen erzielt, mit fortschreitender Verwirklichung des Lenkungszwecks sinken die Einnahmen. Dieses Sinken der Einkünfte ist der ökonomische Beweis dafür, dass die Umweltsteuer ihre Lenkung verwirklicht hat. Wird dieses Verhalten nicht erreicht, ist bewiesen, dass der Gesetzgeber die Substitutionsmöglichkeit oder die Grenzvermeidungskosten falsch eingeschätzt hat.<sup>310</sup>

Falls die Umweltsteuer ihren Lenkungszweck nicht erreicht, wird ihr Lenkungszweck durch den Fiskalzweck ersetzt. In diesem Fall kann der Lenkungszweck fehlen, ohne dass die Abgabe ihren Steuercharakter verliert. Die Steuer würde dann nicht mehr als Lenkungssteuer betrachtet. Lenkungszweck und Fiskalzweck haben eine ergänzende Beziehung bei den Umweltsteuern. Wenn der Lenkungszweck fehlt, wird die Umweltsteuer zu einer reinen Fiskalzwecksteuer<sup>311</sup>. Als solche würde sich der Vergleichsmaßstab des Gleichheitsprinzips auf das Eigentum begrenzen. Die Verhaltensfreiheit des Steuerpflichtigen verliert dann jede Bedeutung als Vergleichsmaßstab, da die Steuer keinen Lenkungscharakter hat.

Die Umweltabgabe verstößt nicht gegen die Verfassung, weil sie das Verhalten der Betroffenen durch die Belastung einer umweltschädlichen Aktivität lenkt. Die Umweltsteuer darf aber keine „erdrosselnde“ Wirkung haben, das heißt im deutschen Abgabenrechtssystem: *„das geschützte Freiheitsrecht darf nur so weit beschränkt werden, dass dem Grundrechtsträger (Steuerpflichtigen) ein Kernbestand des Erfolges eigener Betätigung im wirtschaftlichen Bereich in Gestalt der grundsätzlichen*

---

<sup>309</sup> Rusch, ZRP 1999, 180 (180); P. Kirchhof, in: DSStG, Bd.15, S. 21; Hettich/Killinger/Winker, ZfU 1997, 199 (217 f.).

<sup>310</sup> Börner, in: Rechtliche Probleme von Umweltabgaben. S. 107 (113 f.); Bareis/Elser, DVBl. 2000, 1176 (1179).

<sup>311</sup> Hansjürgens, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?. Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, 137 (140 ff.); Sacksofky, NJW 2000, 2619 (2620 f.).

*Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen erhalten bleibt“*<sup>312</sup>.

Im costa-ricanischen Abgabenrechtssystem würde die Umweltsteuer eine „erdrosselnde“ Wirkung aufweisen, wenn sie *„einen wesentlichen Teil des Eigentums oder Einkommens abschöpft“*<sup>313</sup>. Was dies bedeutet, wird vom Verfassungsgericht Costa Ricas in der Weise relativiert, dass jeder einzelne Fall individuell und rational bewertet werden muss. Eine Steuer, die *„einen wesentlichen Teil des Eigentums oder Einkommens abschöpft“*, würde die Freiheitsrechte der Steuerpflichtigen so begrenzen, dass die belastete Aktivität wirtschaftlich unmöglich wäre.

#### **d. Umweltsteuern und Steuerstaatsprinzip**

Der Einsatz der Lenkungssteuer für die Verfolgung ökologischer Zwecke lässt sich nicht ohne weiteres rechtfertigen, da Steuern hauptsächlich zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben werden.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland orientiert sich an einer Staatsfinanzierung durch Steuern<sup>314</sup>. Dies hat das BVerfG durch die Anerkennung *des Prinzips des Steuerstaates* bestätigt<sup>315</sup>.

Auch im Schrifttum ist seit langem anerkannt, dass der Staat des Grundgesetzes ein Steuerstaat ist<sup>316</sup>. Ursprünglich aus der Finanzwissenschaft stammend wurde das Prinzip

---

<sup>312</sup> BVerfGE 87, 153 (169); Vgl. Franke, ZRP 1991, 24 (25).

<sup>313</sup> SaConst V.554-95; 633-94; 5749-93.

<sup>314</sup> Zur Diskussion über die Finanzierung von Staatsaufgaben mit Gebühren statt mit Steuern vgl.: Grossekkettler, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 24 (24 ff.); Hendler, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 69 (79); Birk/Eckhoff, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 54 (55); F. Kirchhof, Die Verwaltung 1988, 137 (147 ff.); Hedtkamp, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S.11 (26).

<sup>315</sup> BVerfGE 78, 249 (267); Köck, JZ 1991, 692 (695); Höfling, StuW 1992, 242 (243): *„Der Begriff „Steuerstaat“ gibt Auskunft über die Reproduktionsquelle des Staates“*.

<sup>316</sup> Isensee, in: FS Ipsen, S. 409 (409 ff.); Friauf, in: StbJb. 1977-78, S. 39 (43); Vogel, in: HdBStR, Bd. I, § 27 Rdn 51 ff; ders., in: HdBStR, Bd.IV, § 88 Rdnr. 34, 43, 45 ff; P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (506); ders. in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr.45 ff; F.Kirchhof, in: Die Verwaltung 1988, 137 (147 ff.) ; Ipsen, in: HdBStR, Bd. IV, § 92 Rdnr.7; Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S.126; Jobs,

des Steuerstaates von der Rechts- und Staatswissenschaft übernommen. Heutzutage ist es nach verbreiteter Auffassung ein Prinzip mit normativem Gehalt. Der deutsche Staat ist nach Verfassungsmandat ein Steuerstaat <sup>317</sup>.

In Costa Rica hat das Verfassungsgericht *das Prinzip des Steuerstaates* noch nicht explizit anerkannt. Trotzdem hat es in mehreren Urteilen schon verlautbart, dass die wichtigste Funktion einer Steuer die Befriedigung des Finanzbedarfs ist <sup>318</sup>. Der Verfasser ist der Meinung, dass das *Prinzip des Steuerstaates* auch in Costa Rica ein Prinzip mit normativem Gehalt ist. Dieser Grundsatz wird in den Verfassungsnormen über die Steuerhoheit des Staates vorausgesetzt (Art. 13 und 121 CoPol).

Das Steuerstaatsprinzip besagt, dass der Staat seinen Finanzbedarf im wesentlichen durch Steuern deckt <sup>319</sup>. Dies bedeutet, dass der Staat so viele Steuern erheben darf, wie er braucht, um den Finanzbedarf zu befriedigen. Trotzdem müssen die Verfassungsrechte der Steuerzahler vor einem *steuerlichen Leviatan* geschützt werden, weswegen die Erhebung von Steuern Grenzen hat, die respektiert werden müssen. Eine Finanzierung mit nichtsteuerlichen Abgaben ist aber nicht ausgeschlossen. Der Steuerstaat charakterisiert sich dadurch, dass die Steuer Regeltypus der Abgabe ist <sup>320</sup>.

So setzt die Erhebung von Steuern einen steuerbaren Tatbestand voraus <sup>321</sup>. Unter "*steuerbarem Tatbestand*" versteht die h.M. die Besteuerung der Wirtschaftskraft in unterschiedlicher Form (Einkommen, Einkommensverwendung, Vermögen, Vermögensverwendung) <sup>322</sup>.

---

Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.149; P.Kirchhof, Besteuerung und Grundgesetz, S.3 ff.; Jestaedt, DVBl. 2001, 1820 (1825).

<sup>317</sup> Isensee, in: FS für Ipsen, S. 409 (420,436); Vogel, in: HdBStR, Bd. I, § 27 Rdn 69 ff.; Breuer, in: DVBl. 1992, 485 (488); Gramm, Der Staat 1997, 267 (273).

<sup>318</sup> SaConst 5749-93.

<sup>319</sup> Vogel, in: HdBStR, Bd. I, § 27 Rdn 51 ff.

<sup>320</sup> Jobs, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.149; Vogel, in: HdBStR, Bd. I, § 27 Rdn 69.

<sup>321</sup> So etwa Trzaskalik, StuW 1992, 135 (140 f.); Burmester, StuW 1993, 221 (221 f.); Wagner, StuW 1992 2 (9 f.).

<sup>322</sup> Köck, JZ 1991, 692 (693); Gawel, StuW 1999, 374 (374); Höfling StuW 1992, 242 (243): "*Besteuerung im Steuerstaat ist Partizipation an der Wirtschaftskraft der Wirtschaftssubjekte*"; Birk, in: Sozialrecht und Steuerrecht, S. 104 (108); Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, S.135 ff.

Die Steuerstaatlichkeit erfordert, dass Steuern an Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angeknüpft werden. Hier wären Steuern, die nicht an Wirtschaftskraft gekoppelt sind, ein klarer Verstoß gegen diese Forderung und dementsprechend verfassungswidrig.

Umweltsteuern müssen sich wie alle anderen Steuern auf Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beziehen. Ihr ökologischer Zweck darf nicht die Anknüpfung an nicht-wirtschaftliche Aktivitäten rechtfertigen.

Die Verwendung von umweltmotivierten Steuern stellt die Frage, ob sie der Grundannahme des Steuerstaates widersprechen. Hierzu meint *Köck*, dass die ökologische Steuerpolitik mit steuerstaatlichen Grundannahmen nicht in Einklang zu bringen sei <sup>323</sup>.

Das größte Problem bei der Verwendung von Umweltsteuern ist ihre Rechtfertigung. Strittig ist, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip ihren Lenkungszweck rechtfertigen kann. Daher prüft die Lehre zur Zeit jede mögliche neue Interpretation für die Rechtfertigung solcher Abgaben.

## **e. Leistungsfähigkeitsprinzip unter Berücksichtigung von Lenkungssteuern für den Schutz der Atmosphäre**

### **e.1. Einleitung**

Das Leistungsfähigkeitsprinzip gilt heutzutage als das wichtigste Steuerlastverteilungsprinzip <sup>324</sup>. Es besagt, dass jeder nach seiner Zahlungsfähigkeit besteuert werden soll <sup>325</sup>.

---

<sup>323</sup> *Köck*, JZ 1991, 692 (695).

<sup>324</sup> *Tipke*, in: FS Wacke, S. 211 (214). Birk sieht in dem Leistungsfähigkeitsprinzip eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Gebots gleicher steuerlicher Lastenverteilung. *Birk*, StuW 1983, 293 (297); *ders.*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, S. 66 ff.; *Drißen*, StuW 1997, 261 (267); *Schaumburg*, in: FS Tipke, S. 125 (125 ff.); *Tarcitano*, in: Estudios de Derecho Constitucional Tributario, S. 301 ff. Kritisch sieht Leisner in dem Leistungsfähigkeitsprinzip nur einen „Legitimationsbegriff“ der Staatsgewalt, wobei demjenigen Bürger mehr genommen werden soll, der mehr geben kann. Siehe *Leisner*, StuW 1983, 97 (97 ff.). Littmann fordert sogar den Verzicht auf das Leistungsfähigkeitsprinzip, da es inhaltsleer geworden sei. Siehe *Littmann*, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, S. 112 (112 ff.). Kirchhof behauptet, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip bei den in-

Die Entwicklung des Leistungsfähigkeitsprinzips greift bis ins 17. und 18. Jahrhundert zurück. Es ist das Resultat einer Diskussion, die noch im 19. und 20. Jahrhundert geführt wurde <sup>326</sup>. Schon 1776 erfasste Adam Smith dieses Prinzip in seinem wohl bekanntesten Buch der „Wohlstand der Nationen“ <sup>327</sup>.

1789 brachte die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte das Vorbild für die Konstitutionalisierung dieses Prinzips in zahlreichen Verfassungen <sup>328</sup>. Artikel 13 dieser Erklärung lautet: *„Für die Unterhaltung der Streitmacht und die Kosten der Verwaltung ist ein gemeinschaftlicher Beitrag unerlässlich; dieser soll unter allen Bürgern des Staates im Verhältnis zu ihren Vermögensverhältnissen auf gleiche Weise verteilt werden“* <sup>329</sup>.

In Deutschland wurde dieses Prinzip in der Weimarer Verfassung festgelegt. Dort hieß Art. 134: „Alle Staatsbürger tragen ohne Unterschied im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze bei“. Trotzdem nahm der Verfassungsgesetzgeber des Bonner Grundgesetzes eine zurückhaltende Position ein und verzichtete auf die Festlegung dieses Grundsatzes.

Die costa-ricanische Verfassung enthält wie das Grundgesetz Deutschlands keine explizite Anerkennung oder Festlegung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Trotzdem wird das Leistungsfähigkeitsprinzip in Costa Rica <sup>330</sup> sowie in Deutschland <sup>331</sup> aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 I GG u. Art. 33 CoPol) abgeleitet <sup>332</sup>.

---

direkten Steuern nicht anwendbar sei. Siehe Kirchhof, StuW 1985, 319 (324). Vgl. Arndt, in: FS Mühl, S. 17 (17ff); Franke, in: StuW 1984, 32 (32 ff.); Schneider, StuW 1984, 356 (356 ff.).

<sup>325</sup> Birk, Steuerrecht, § 1 Rdnr. 33; ders., das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, S. 50 ff.; Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 92 ff.; Haller, Die Steuern, S. 41.

<sup>326</sup> Bach, StuW 1991, 116 (117); Neumann, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (1880), S. 510 (511 f.); Birk, das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, S. 6 ff.

<sup>327</sup> Smith, Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, S. 703 f.

<sup>328</sup> Verfassung der Französischen Republik v. 22.8.1795, Französische Charta v. 4.6.1814, Verfassung Griechenlands v. 9./11. 6.1975, Verfassung der Italienischen Republik v. 27.12.1947, Spanische Verfassung v. 27.12.1978 und Verfassung der Türkischen Republik v. 27.5.1961; vgl. Tipke, StuW 1988, 262 (271). Die meisten modernen Verfassungen Lateinamerikas haben auch das Leistungsfähigkeitsprinzip explizit in ihrem Text festgelegt, so: Art. 181 der Verfassung Paraguays v. 1992 (vgl. Silvero Salgueiro, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Bd. 46, S. 609 (651)), Art. 16 Verfassung Argentiniens v. 1994, Art. 243 Verfassung Guatemalas v. 1985, Art. 261 Verfassung Panamas v. 1972 und Art. 223 Verfassung Venezuelas v. 16.01.1961. Siehe Schemmel, StuW 1995, 39 (40).

<sup>329</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 82.

<sup>330</sup> SaConst V. 2197-92; 5749-93; 633-94.

Die modernen Umweltsteuern stellen ein neues Hindernis für die traditionelle Rechtfertigung von Steuern anhand des Leistungsfähigkeitsprinzips dar. Ein Teil des deutschen Schrifttums erkennt deswegen, ohne das Leistungsfähigkeitsprinzip zu verneinen, eine Abweichung von diesem Grundsatz an. Außerdem wird im Äquivalenzprinzip die wahre Rechtfertigung von Umweltsteuern gesehen <sup>333</sup>. In Spanien und ganz Lateinamerika werden Umweltabgaben mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Die Abweichung von diesem Prinzip ist noch nicht allgemein anerkannt <sup>334</sup>.

## e.2. Die „Verschmutzungsfähigkeit“

Das Leistungsfähigkeitsprinzip hat einen besonderen Status in der Doktrin Spaniens <sup>335</sup> und Lateinamerikas <sup>336</sup>. Dies erklärt die überwiegende Übernahme dieses Grundsatzes in den Verfassungen vieler Länder dieser Region (z.B. Spanien, Argentinien, Panama, Venezuela, Uruguay, Guatemala und Honduras) .

Dieser Grundsatz ist sowohl in Spanien als auch in Lateinamerika ein Kernpunkt für die Rechtfertigung jeder Steuer. Besonders in den lateinamerikanischen Ländern wird das Leistungsfähigkeitsprinzip zweifellos für jede Steuerart akzeptiert.

Die Umweltabgaben haben der Doktrin Spaniens und Lateinamerikas neue Herausforderung gegeben, die darin besteht, eine neue Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips zur Rechtfertigung von Lenkungssteuern vorzunehmen. Eine Ablehnung dieses Grundsatzes für die genannten Abgaben ist hier fast undenkbar. <sup>337</sup>

---

<sup>331</sup> BVerfGE 6, 55 (67); 8, 51 (68); 9, 237 (243); 13, 290 (297); 14, 34 (41); 27, 58 (64); 29, 402 (412); 32, 333 (339); 36, 66 (72); 43, 1 (8); 43, 108 (119 f.) ; 47, 1 (29); 55, 274 (302); 61, 319 (344); 66, 214 (223); 93, 121 (135); 99, 88 (94 f.).

<sup>332</sup> Eher als die Einführung der Leistungsfähigkeit in das GG plädieren Tipke und Schneider für ein Grundrecht auf Steuergerechtigkeit, dem als Maßstab das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde liege. Siehe *Schneider/Tipke*, *StuW* 1994, 58 (58 ff.).

<sup>333</sup> Siehe etwa *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 4 Rdnr. 88.

<sup>334</sup> Siehe etwa *Rosembuj*, in: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, S.733 (740).

<sup>335</sup> Zur Erläuterungen siehe *Ehmcke*, *StuW* 1999, 89 (89 ff.); *Palao Taboada*, in: *FS Tipke*, S. 583 (583 ff.);

<sup>336</sup> *Tarcitano*, in: *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, S. 377.

<sup>337</sup> *Bokobo Moiche*, *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*, S.124 f.; *Rosembuj*, *Los Tributos y la protección del medio ambiente*, S. 91.

Die Diskussion über die Rolle des Leistungsfähigkeitsprinzips bei den Umweltsteuern ist sehr strittig. Die Lehre geht von einer Abweichung bis zu einer völlig neuen Interpretation dieses Prinzips aus.

*Aizega* ist z.B. der Meinung, dass eine Abweichung von der Leistungsfähigkeit im Fall von Umweltabgaben akzeptiert werden müsse. Das bedeute nicht, dass dieses Prinzip nicht berücksichtigt werde, sondern dass diese Abgaben hauptsächlich mit den Umweltrechtsprinzipien gerechtfertigt würden.<sup>338</sup>

*Bokobo Moiche* lehnt das Prinzip der Leistungsfähigkeit für Umweltabgaben ab. Sie ist der Meinung, dass die Umweltabgaben keine Steuern seien. Leider erklärt sie nicht, wie man diese Abgaben rechtfertigen kann.<sup>339</sup>

*Rosembuj* ist der Meinung, dass die Leistungsfähigkeit eine unbestreitbare Beziehung mit dem Verursacherprinzip habe. Die Gestaltung einer Umweltsteuer benötige das Vorhandensein einer potenziellen oder wirklichen *Verschmutzungsfähigkeit*, die die Leistungsfähigkeit in unterschiedlicher Form (Einkommen, Einkommensverwendung, Vermögen, Vermögensverwendung) bezeichne.<sup>340</sup>

Nach der These von *Rosembuj* ist das Verursacherprinzip das legitimierende und rechtfertigende Kriterium der Umweltabgaben. Von diesem Kriterium leitet man die Leistungsfähigkeit ab.

*Serrano Anton* sowie *Amatucci* postulieren, dass die Leistungsfähigkeit die Grundlage sei, die eine Senkung der *Verschmutzungsfähigkeit* bewirke. Dies geschehe mittels einer Veränderung des Verhaltens, ohne zu vergessen, dass die Abgabe Einnahmen für die Verbesserung der Umweltqualität erzielen müsse.<sup>341</sup>

---

<sup>338</sup> *Aizega*, La imposición ecológica, S.8.

<sup>339</sup> *Bokobo Moiche*, Gravámenes e incentivos fiscales ambientales, S.125 f.

<sup>340</sup> *Rosembuj*, in: Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, S. 733 (740); *ders.*, Los Tributos y la protección del medio ambiente, S. 245; *ders.* La imposición ecológica de la tributación extrafiscal, S. 6 f.

<sup>341</sup> *Serrano*, Justificación Técnica-Jurídica de los Impuestos Medioambientales, S.10.



Zurzeit ist sehr schwer abzuschätzen, welcher dieser Thesen am Ende gefolgt wird. Der Verfasser vertritt die Auffassung, dass die Position von *Rosembuj, Serrano Anton und Amatucci* keine neue Lösung für das Problem bringt, sondern nur mehr Fragen aufwirft, wie zum Beispiel, was unter *Verschmutzungsfähigkeit* zu verstehen ist und wie sie gemessen wird.

Auch die Beziehung zwischen dem Verursacherprinzip und der Leistungsfähigkeit scheint unglaublich. Während die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zeigt, wieviel Steuern eine Person bezahlen kann, ohne dabei ihren eigenen Unterhalt zu vernachlässigen, ist das Verursacherprinzip ein Gerechtigkeitsprinzip, das den Einzelnen nur die Verantwortung für die von ihm verursachten Umweltschäden überträgt. Obwohl beide Prinzipien die Umweltabgaben rechtfertigen, ist nicht evident, dass die Leistungsfähigkeit eine von dem Verursacherprinzip untrennbare Bedeutung hat, wie Rosembuj behauptet, vielmehr sind beide Prinzipien unabhängig voneinander.

### **e.3. Die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip**

Wie oben schon erwähnt besagt das Leistungsfähigkeitsprinzip, dass jeder nach seiner Zahlungsfähigkeit besteuert werden soll. An der Leistungsfähigkeit orientierte Steuern müssen dann an Indikatoren der Zahlungsfähigkeit der Normadressaten anknüpfen. Nach dem Sozialstaatsprinzip (in Deutschland Art. 20 I GG; in Costa Rica Art. 50 der Verfassung) ergibt sich, dass die zahlungsfähigen Steuerpflichtigen mehr soziale Verantwortung tragen als die weniger zahlungsfähigen.<sup>342</sup>

Das Leistungsfähigkeitsprinzip gewährleistet durch die Unterscheidung der Steuerpflichtigen eine Besteuerung nach dem Gleichheitsprinzip. Besteuerungsgleichheit

---

<sup>342</sup> Vgl. BVerfGE 68,143 (152); 61,319 (354 f.); 32, 333 (339); SaConst V. 5749-93; 4496-94; 633-94; 554-95; *Birk*, StuW 1983, 293 (295); *ders.*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, S.161 f.

ist nicht gleiche Besteuerung für alle, sondern gleiche Besteuerung für Gleiche und ungleiche Besteuerung für Ungleiche.<sup>343</sup>

Fiskalzwecknormen werden ohnehin für die herrschende Lehre mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird hier als der fundamentale Vergleichsmaßstab angesehen, während für die Sozialzwecknormen andere Prinzipien gelten.<sup>344</sup>

Eine Steuer mit ökologischem Zweck belastet umweltschädliches Verhalten, wodurch den Steuerpflichtigen Verantwortung für die schädigende Umwelteinanspruchnahme zugewiesen wird. Die Umweltsteuer ist per definition eine Lenkungssteuer. Sie verfolgt einen Sozialzweck. Aus diesem Grund bestreitet die herrschende deutsche Lehre eine Rechtfertigung dieser Steuer allein mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Die Umweltsteuer wird dann auch äquivalenztheoretisch gerechtfertigt<sup>345</sup>. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass der Steuertarif gleichwertig mit den Vorteilen sein muss, die der Bürger vom Staat erhält<sup>346</sup>. Bei den Umweltsteuern scheint das Äquivalenzprinzip eine Spiegelung des Verursacherprinzips zu sein.

Die herrschende Meinung geht von einer Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip im Fall von Umweltabgaben aus. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird bei diesen Steuern trotzdem nicht ausgeschaltet, sie werden stattdessen auch *äquivalenztheoretisch* gerechtfertigt, indem die Steuerzahler die Verantwortung für die von ihnen verursachten Umweltschäden tragen.<sup>347</sup>

Die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip lässt sich mit dem Interesse des Gemeinwohls rechtfertigen<sup>348</sup>. Fragwürdig ist trotzdem, ob eine Steuer gleichzeitig mit

---

<sup>343</sup> Jachmann, StuW 2000, 239 (240); Birk, StuW 1983, 293 (295, 298); Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 73; Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr.120; ders., StuW 1985, 319 (324).

<sup>344</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 85, Elschen, StuW 1991, 99 (100).

<sup>345</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 88; Jachmann, StuW 2000, S. 239 (241); Bach, StuW 1991, S.116 (122).

<sup>346</sup> Tipke, StuW 1988, 262 (271).

<sup>347</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 88, 126; Arndt, in: FS Mühl, S. 17 (21); Jachmann, StuW 2000, 239 (242); Bach, Stu W 1991, 166 (122); Köck, JZ 1991, 692 (697).

<sup>348</sup> Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, S.232 ff.; Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4 Rdnr. 126; BVerfGE 93, 121 (148).

dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt werden kann, oder ob diese Prinzipien sich gegenseitig ausschließen.

Um dieses Problem zu vermeiden, geht *Gawel* von einer Rechtfertigung der Umweltsteuer allein mit dem Leistungsfähigkeitsprinzips aus. Für ihn ist die Umweltinanspruchnahme ein Indiz für die steuerliche Leistungsfähigkeit, weil die Nutzer von Umweltgütern auf Grund der externen Kosten eine Bereicherung erzielen<sup>349</sup>.

Diese These lässt sich aber nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, das im Grundgesetz gewährleistet wird in Einklang bringen. Besteuerung nach dem Grundgesetz bedeutet staatliche Teilnahme an der Wirtschaftskraft der Wirtschaftssubjekte. Die Wirtschaftskraft wird nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bemessen, dies fordert eine Belastung der Indikatoren monetärer Wirtschaftskraft. Die Umweltinanspruchnahme erhöht aber nicht die Belastbarkeit der Wirtschaftssubjekte. Allein das Emittieren von Schadstoffen macht die Wirtschaftssubjekte nicht zahlungsfähiger als andere.<sup>350</sup>

So wie in Deutschland ist nach costa-ricanischen Recht die Umweltinanspruchnahme kein Indiz für die steuerliche Leistungsfähigkeit. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bedeutet nach der Verfassung von Costa Rica Belastung der Wirtschaftskraft der Steuerpflichtigen, sowie in Deutschland eine Besteuerung der Indikatoren monetärer Wirtschaftskraft.<sup>351</sup>

Wie die herrschende Lehre ist der Verfasser der Meinung, dass die Umweltsteuer das Leistungsfähigkeitsprinzip durchbricht. Diese Steuer wird mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, indem die Steuerpflichtigen für die von ihnen verursachten Umweltschäden mittels der Umweltsteuer die Verantwortung übernehmen. Das bedeutet aber nicht, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip völlig fehlen darf, sondern nur, dass beide Prinzipien an der Rechtfertigung der Lenkungssteuer partizipieren.

---

<sup>349</sup> *Gawel*, Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung, S.92; *ders.* StuW 1999, 374 (378ff.).

<sup>350</sup> *Köck*, JZ 1991, 692 (697); *Jachmann*, StuW 2000, 239 (241); vgl. *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 (326); *Birk*, in: Sozialrecht und Steuerrecht, S. 104 (105).

<sup>351</sup> SaConst V. 5749-93; 633-94; 554-95.

Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzsprinzip ersetzen sich nicht <sup>352</sup>, sondern ergänzen sich, zumindest bei der Umweltsteuer. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird in der Tat eingeschränkt, verliert deswegen aber nicht seine Bedeutung. Die Belastung erfolgt auf Grund der ökologischen Verantwortung der Steuerpflichtigen, sie darf aber keine existenzgefährdende Steuerbelastung sein.

Umweltsteuern müssen wie alle anderen Steuern auch an Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angeknüpft werden. Der Umweltschutz, verstanden als Ausdruck des Gemeinwohls, rechtfertigt eine Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip; die Besteuerung wird hier nach der ökologischen Verantwortung (Äquivalenzprinzip) vorgenommen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip gewinnt wieder an Bedeutung, wenn es darum geht, das ökologische Existenzminimum, d. h. die notwendige Umweltinanspruchnahme zu gewährleisten.

#### **e.4. Schutz der Atmosphäre: Abgasemission, Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?**

Der Schutz der Atmosphäre ist ein ausschließlich ökologisches Ziel und kein Steuertatbestand. Dies bedeutet, dass er kein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist. Steuern, die dieses Ziel verfolgen, müssen sich auf umweltverschmutzende Aktivitäten beziehen. Aber diese Aktivitäten lassen sich nur besteuern, wenn sie Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind, da Steuern nur an Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angeknüpft werden sollen.

Strittig ist hier, ob das Emittieren von Abgasen ein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist. Wer Abgase emittiert, nutzt die Umwelt. Dann muss gefragt werden, ob die individuelle Nutzung von Umweltgütern beststeuerbar ist, oder anders gesagt, ob der Umweltgebrauch ein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

---

<sup>352</sup> Vgl. *Hendler*, in: *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, S. 73; dagegen *Vogel/Waldhoff*, in: *Dolzer/Vogel/Großhof* (Hrsg), BK, Vorbem. Art. 104a-115, Rdnr. 525 (Stand: Nov. 1997).

Die herrschende Lehre sieht keinen Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Umweltgebrauch <sup>353</sup>. Das heißt, dass Umweltsteuern nur an die traditionellen Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angeknüpft werden dürfen. Die Besteuerung von Schmutz und Lärm wäre von diesem Standpunkt aus so unzulässig wie die Besteuerung von Statusverhältnissen oder lebensnotwendigen Aktivitäten.

So wie bei den Steuern auf Statusverhältnisse oder lebensnotwendige Aktivitäten würden Steuern auf den Umweltgebrauch bei ihrer Realisierung die konstitutive Konnexität von Steuern und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aufheben <sup>354</sup>.

Emissionssteuern sind nach dieser Auffassung verfassungswidrig, wenn sie an das Emit-tieren von Abgasen angeknüpft werden <sup>355</sup>. Obwohl diese Steuern finanzwissenschaftlich gesehen die optimalen Umweltsteuern sind, scheitern sie aus juristischer Sicht wegen ihrer Unzulässigkeit. Trotzdem ist *Köck* der Meinung, dass die Besteuerung von Schadstoffen nicht unmöglich sei <sup>356</sup>. Dafür müsse die Steuer aber an einen Vermögensgegenstand oder Vermögensbestand anknüpfen. Er nennt als Beispiel die Vergünstigungen nach Maßgabe von Schadstoffen, die die Kfz-Besteuerung festsetzt. Hier knüpft die Steuer nicht an die Emission von Schadstoffen an, sondern an das Halten eines Autos. *Köck* sieht auch in einer Abluftabgabe die Möglichkeit, Schadstoffe in die Besteuerung miteinzubeziehen. Bei diesen Abgaben wird auf den Gewerbebetrieb oder die Produktionsanlage abgestellt und die Bemessung nach Schadstoffemissionen statt nach dem Gewerbeertrag oder dem Gewerbekapital vorgenommen.

Obwohl *Köck* Recht hat, dass bei solchen Steuern die Schadstoffemissionen berücksichtigt werden müssen, kann man hier nicht von einer Emissionssteuer im Sinne

---

<sup>353</sup> *Trzaskalik*, StuW 1992, 135 (141): „Der Steuerkatalog aus Art. 106 GG – mag er abschließend gedacht sein oder nicht – belegt aber recht deutlich, dass die Steuer an Tatbestände anknüpft, die Zahlungsfähigkeit indizieren. Deshalb können die "nichtfiskalischen Zwecke" lediglich die Ausgestaltung der Steuer beeinflussen, nicht aber zum Austausch des Belastungsgrundes führen. Im Klartext: Die Verursachung "externer Kosten" ist kein besteuernsfähiger Sachverhalt"; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S.222; *Köck*, JZ 1991, 692 (695).

<sup>354</sup> *Höfling*, StuW 1992, 242 (243).

<sup>355</sup> *Stenger*, Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes. Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes des Steuerrechts zur Erfüllung umweltpolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, S.241 f.

<sup>356</sup> *Köck*, JZ 1991, 692 (695).

der Finanzwissenschaft sprechen, da sie nicht an die Schadstoffemissionen anknüpft. Hier steht man vor einer Realsteuer, die an einen Vermögensgegenstand anknüpft. Die Frage, ob eine Steuer an die Schadstoffemissionen anknüpfen darf, ist damit nicht ausgeschlossen.

Der Verfasser sieht in der Emission von Schadstoffen keinen Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Art. 106 GG und Art. 121 der Verfassung von Costa Rica regeln eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, d. h. Steuern belasten Indikatoren monetärer Belastbarkeit. Die Umweltinanspruchnahme bereichert in keiner Hinsicht die Wirtschaftssubjekte.<sup>357</sup>

Hier kritisiert *Gawel* die rechtswissenschaftliche Literatur, die in "*der Belastung der Umwelt*" keinen steuerlichen Belastungsgrund sieht. *Gawel* vertritt in diesem Punkt die Meinung, dass mit der Belastung der Umwelt nicht die Umwelt per se belastet, sondern deren wirtschaftliche Nutzbarmachung erfasst werde.<sup>358</sup>

Nach *Gawel* belasten die Umweltsteuern *die unentgeltlich erfolgende Nutzung wirtschaftlicher Güter*. Hierunter versteht er, dass die Umweltgüter keinesfalls freie Güter seien. Er ist der Ansicht, *durch Naturaneignung steige die Wirtschaftskraft und damit die Leistungsfähigkeit des aneignenden Individuums*.<sup>359</sup>

Die Auffassung *Gawels* führt zu der Behauptung, dass die Inanspruchnahme von Umweltgütern ein Ausdruck oder eine Vermutung von Reichtum ist. *Gawel* folgend erscheint es stringend, dass durch Naturaneignung die Wirtschaftskraft der Steuerzahler steigen muss. Zu bedenken ist aber, dass es nicht bedeutet, dass die Inanspruchnahme von Umweltgütern die Zahlungsfähigkeit indiziert. Ferner ist zweifelhaft, dass durch Naturaneignung die Leistungsfähigkeit des aneignenden Individuums steigt, weil die In-

---

<sup>357</sup> Köck, JZ 1991, 692 (697). Jachmann, StuW 2000, 239 (241).

<sup>358</sup> *Gawel*, Umweltabgaben zwischen Steuern- und Gebührenlösungen, S. 44: „Die Besteuerung von „Schmutz und Lärm“ als Zugriff auf „nicht-wirtschaftliche“ Betätigung der Zensiten aufzufassen, kann vermutlich nur von Juristen vertreten werden. Emissionsabgaben sind eben gerade kein Analog zur Bartsteuer! Sie besteuern weder Statusverhältnisse noch „Lebensäußerungen nicht wirtschaftlicher Art“. Sie besteuern die unentgeltlich erfolgende Nutzung nicht freier, d.h. wirtschaftlicher Güter – so jedenfalls ihre ökonomische Definition –, für die freilich kein Marktregime existiert“.

<sup>359</sup> *Gawel*, Umweltabgaben zwischen Steuern- und Gebührenlösungen, S.43 f.

anspruchnahme von Umweltgütern kein Ausdruck oder keine Vermutung von Reichtum ist<sup>360</sup>.

Zudem ist das Steuererhebungsrecht kein unbegrenztes Recht, ganz im Gegenteil ist dieses Recht durch die Normen der Verfassung und Verfassungsgrundsätze begrenzt. Aus diesem Grund vertritt der Verfasser im Gegensatz zu Gawel die Auffassung, dass die Naturaneignung einen unbesteuerbaren Tatbestand darstellt, dessen Besteuerung sowohl gegen die Verfassung Deutschlands als auch die Costa Ricas verstoßen würde. Wie oben schon erwähnt, bedeutet Leistungsfähigkeit verfassungsrechtlich gesehen Zahlungsfähigkeit. Also sind nur Indikatoren für monetäre Kraft steuerfähige Steuertatbestände.

Emissionssteuern sind juristisch gesehen mangelhafte Steuern. Abgaben, die in Form einer Steuer die Abgasemissionen senken müssen, sollten entweder als Output- oder Inputabgabe konstruiert werden. Emissionsabgaben kommen nur in Betracht, wenn man sie als nichtsteuerliche Abgaben erhebt. Zu diesem Zweck bietet die Gebühr eine interessante Möglichkeit für diese Art von Abgaben.

Die Umweltsteuer darf nicht an die Emissionen angeknüpft werden, sondern nur an einen anderen Faktor, der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bezeichnet. Das ist zum Beispiel der Fall bei einer Steuer auf Benzin. Hier ist der Konsum der Faktor, der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bezeichnet; allerdings wird dann nicht mehr von einer Emissionssteuer gesprochen, sondern von einer Outputabgabe (Verbrauchssteuer).

Fragwürdig ist, ob die Emission von Schadstoffen ein verbrauchssteuerfähiges Gut ist. Im Schrifttum ist die Auffassung zu finden, dass Güter, die ausschließlich produktiven Zwecken dienen, keine verbrauchssteuerfähigen Güter seien. Verbrauchssteuerfähig sei nur das Konsumgut<sup>361</sup>. Die Rechtsprechung des BFH hat diese Meinung nicht übernommen. Es wurde aber bestätigt, dass das besteuerte Gut zumindest verbrauchsfähig sein müsse.

---

<sup>360</sup> Ähnliche Position *Jachmann*, in: *StuW* 2000, 239 (241).

<sup>361</sup> *Birk/Förster*, BB 1985, Beilage 17, 1 (4, 7); vgl. *Jobs*, DÖV 1998, 1039 (1042); *Jachmann*, *StuW* 2000, 239 (244).

Güter wie Rohstoffe seien auch verbrauchsfähig, wenn diese *mit dem Fertigprodukt, zu dem sie verarbeitet wurden, verbraucht werden* <sup>362</sup>.

Die Verbrauchsteuer belastet die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die beim Erwerb von Produkten zum Ausdruck kommt <sup>363</sup>. Wie Köck zu Recht behauptet <sup>364</sup>, ist es möglich, solche Stoffe zu besteuern, die notwendig für die Produktion des Fertigprodukts waren. Stoffe, die sich als „Abfall“ ergeben wie zum Beispiel Schadstoffemissionen, gehören nicht direkt zum Fertigprodukt und dürfen nicht besteuert werden. Dies würde sonst gegen die Natur der Verbrauchsbesteuerung als Warenerwerbssteuer verstoßen.

Bei einer Umweltsteuer in Form einer Verbrauchsteuer stellt sich das Problem der Regressionswirkung. Das bedeutet, dass die Steuer die ärmeren härter als die wohlhabenden Schichten der Bevölkerung belastet, da die Personen mit höherem Einkommen in der Regel einen geringeren Teil ihres Einkommens verbrauchen als Personen mit niedrigem Einkommen. Diese Wirkung der Verbrauchsteuer wird im Schrifttum als regressiv bezeichnet. <sup>365</sup>

Um die Regressionswirkung einer Umwelt-Verbrauchsteuer zu regulieren, müssen die lebensnotwendigen Massenverbrauchsgüter Steuerbefreiungen oder Steuerermäßigungen bekommen. Dies führt wiederum zu der Frage, welche Güter als notwendig anzusehen sind, um den Lebensbedarf zu befriedigen.

Eine Einteilung der Güter in notwendige und Luxus-Waren würde noch mehr Probleme hervorrufen als lösen. Zu Recht behauptet *Break*, dass das, was für eine Person lebensnotwendig ist, für eine andere ein Luxus ist <sup>366</sup>. Andererseits fordert das Leistungsfähigkeitsprinzip, dass existenznotwendige Tatbestände steuerfrei oder zumindest steuerermäßigt bleiben. Der Lenkungszweck einer Umweltsteuer kann es nicht

---

<sup>362</sup> BFH E 141, 369 (373).

<sup>363</sup> BVerGE 16, 64 (74); 31, 314 (331); 36, 321 (333). Vgl. *Tipke*, StuW 1992, 103 (110 ff); *Haller*, Die Steuern, S. 340 ff.

<sup>364</sup> *Köck*, JZ 1991, 692 (697).

<sup>365</sup> *Tipke*, StuW 1992, 103 (117); *Pohmer*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, S. 647 (655).

<sup>366</sup> *Break*, in: The Promise of tax reform, S.128 (143).



rechtfertigen, Tatbestände so zu besteuern, dass die Umweltinanspruchnahme nur für wohlhabende Bürger möglich wäre.

Wird eine Benzinsteuern in solcher Höhe festgesetzt, dass nur zahlungskräftige Bürger noch fahren können, dann ergibt sich eine Regressionswirkung der Verbrauchsteuer, die gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und die Forderung nach Einhaltung des Existenzminimums verstößt. Um davor zu schützen, müsste über Steuervergünstigungen oder -befreiungen nachgedacht werden. Beispielsweise könnte man bei Personen, die von Berufs wegen viel Auto fahren und dementsprechend viel Benzin verbrauchen, eine günstigere Steuerquote festlegen. Die Entscheidung darüber, wer Vergünstigungen bekommen sollte, ist eher politisch als juristisch zu fällen.

Noch eine Alternative für die Bekämpfung der Regressionswirkung der Umwelt-Verbrauchsteuer wäre, eine Senkung der Einkommensteuer durchzuführen, die das Einkommen der Haushalte wieder erhöht und einen Ausgleich wiederherstellt.<sup>367</sup>

## **f. Ökologische Steuerreform**

### **f.1. Zur doppelten Dividende**

Die These der doppelten Dividende ist die Visitenkarte der in der EU<sup>368</sup> und Deutschland<sup>369</sup> vorgeschlagenen Ökologischen Steuerreform<sup>370</sup>. Die Idee ist, einerseits die Umweltverschmutzung zu belasten und andererseits den Faktor Arbeit über eine Senkung der Lohnnebenkosten wie z.B. der Lohn- und Einkommensteuer zu entlasten<sup>371</sup>.

---

<sup>367</sup> Wellisch, StuW 1990, 174 (178); vgl. Wiegard, Wirtschaftsdienst 1987, 239 (239 ff.).

<sup>368</sup> Jatzke, ISr 1999, 137 (143 ff.).

<sup>369</sup> Siehe Schmidt, StuW 1997, 70 (74 ff.). Eine Zusammenfassung verschiedener vorgeschlagener Modelle befindet sich in: Jobs, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.83 ff.; Arndt, /Hillebrandt/Ströbele, ZAU 1998, 338 (341); Hollmann, in: Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, S. 55 (55 f.).

<sup>370</sup> Bach, StuW 1995, 264 (265).

<sup>371</sup> Bach, StuW 1995, 264 (265); Mehl, ZAU 1998, 305 (307); Loske, ZAU 1998, 311 (312); Roucco/Wiegard, ZfU 171 (171 ff.). Statt der „doppelten Dividende“ bieten sich andere Möglichkeiten, wie zum Beispiel die Verwendung von Subventionen. Siehe Weiland, ZAU 1999, 120 (128).

Die Attraktivität der Ökosteuer liegt für die Politiker darin, dass mit den erzielten Steuereinnahmen andere Steuern gesenkt werden können. Man spricht dabei von einer doppelten Dividende.<sup>372</sup>

Die erste Dividende ist die Erreichung einer nachhaltigen Entlastung der Umwelt. Im Falle einer Steuer für den Schutz der Atmosphäre ist die erste Dividende, Emissionen von Schadstoffen wie z.B. Schwefeldioxid oder Kohlendioxid zu verringern.<sup>373</sup>

Die Ökosteuer verfolgt überwiegend Lenkungsziele und wird nicht für die Befriedigung des staatlichen Finanzbedürfnisses erhoben. Deswegen wird eine neutrale Erhebung dieser Steuern vorgeschlagen. Dies bedeutet, dass die Aufkommen aus Öko-Steuern genutzt werden, um die Belastungen der Bürger und der Wirtschaft durch andere Steuern zu verringern. Dies ergibt eine relative Aufkommensneutralität.<sup>374</sup>

Die Verringerung von Lohnnebenkosten und Steuern an Arbeit und Kapital hat eine Senkung der hohen Kosten für den Faktor Arbeit bei den Unternehmen zur Folge. Dies lässt eine höhere Beschäftigung erwarten. Die zweite Dividende ist ein Wachstum der Beschäftigung durch den Abbau von Zusatzlasten des Steuersystems.<sup>375</sup>

## **f.2. Ökologische Steuerreform in Deutschland**

Besteuerungsgegenstand der Ökologischen Steuerreform sind die Energieerzeugnisse<sup>376</sup>. Daher wird prinzipiell eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer vorgeschlagen, deren Einnahme zur Verringerung der Belastung von Bürgern und Wirtschaft verwendet werden<sup>377</sup>.

---

<sup>372</sup> *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 246; *Bareis/Elser*, DVBl. 2000, 1176 (1178); *Hansjürgens*, StaWiPr 1995, 359 (372); *Benkert*, Information zur Raumentwicklung 1992, 133 (134); *Fischer*, in: FS Ritter, S. 343 (344).

<sup>373</sup> *Reding/Müller*, Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, S. 550 f.; *Bareis/Elser*, DVBl. 2000, 1176 (1179).

<sup>374</sup> *Riedel*, KStZ 1998, 81 (86); *Kisker*, in: HdBStR, Bd. IV, § 89 Rdnr. 77; v. *Weizsäcker/Jesinghaus/Mauch/Iten*, Ökologische Steuerreform, S. 64.

<sup>375</sup> *Teufel/Wagner*, ZAU 1988, 313 (319); *Fischer*, in: FS Ritter, S. 343 (343 ff.); *Reding/Müller*, Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, S. 553.

<sup>376</sup> *Haeberlin*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 625 (625); *Keppler*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 49 (52); *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 21

Dies würde – so behaupten die Förderer eines ökologischen Umbaus des Steuersystems – neue Arbeitsplätze schaffen<sup>378</sup>. Der Weg dafür ist eine aufkommensneutrale und progressive direkte Besteuerung nicht-regenerativer Energie<sup>379</sup>.

An der ökologischen Steuerreform wird insbesondere kritisiert, dass sie nur zu einer Auslagerung von Firmen und Kapital ins Ausland und damit zu einem Abbau von Arbeitsplätzen im Inland führe<sup>380</sup>.

Trotz dieser skeptischen Meinungen trat in Deutschland mit dem *Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24. März 1999* am 1.4.1999 die erste Stufe der ökologischen Steuerreform in Kraft. Durch das *Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16. Dezember 1999* wurde die Fortführung der ökologischen Steuerreform in den Jahren 2000 bis 2003 in vier weiteren Stufen festgesetzt. Die Bundesregierung bezweckt damit einen effektiven Umgang mit Energieressourcen zum Schutz der Umwelt und zum Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen für die zukünftigen Generationen. Außerdem wird der Faktor Arbeit durch Senkung der Lohnnebenkosten entlastet.<sup>381</sup>

Mit der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform wurde 1999 eine Stromsteuer mit einem Regelsteuersatz von 2 Pfennig je Kilowattstunde eingeführt, außerdem wurde der

---

ff.; Huckestein, ZfU 1996, 387 (393 f.); Luhmann, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1994, S.428 (428) ff.; Bach/Kohlhaas/Meinhardt u.a., Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, S. 43 ff.

<sup>377</sup> Kritisch dazu Lippold, ZAU 1998, 309 (311); Bulling-Schröter, ZAU 1998, 315 (319 f.); Teufel, ZRP 1998, 373 (376).

<sup>378</sup> von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung, S. 164; von Weizsäcker/A. Lovins/ H. Lovins, Faktor Vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Verbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome, S. 228; Görres/Ehringhaus/von Weizsäcker, Der Weg zur ökologischen Steuerreform: weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung; das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform, S. 35, 59 ff.; Jänike/Kunig/Stitzel, Umweltpolitik, S.104; Krebs/Reiche/Rocholl, Die ökologische Steuerreform: was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt, S.54 f.; Welsch, ZAU 1999, 30 (38); Ewringmann, ZfU 1994, 43 (50 ff.).

<sup>379</sup> Zitzelsberger, DB 1996, 1791 (1793); Böhringer/Fahl/Voß, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1994, 622 (622 ff.).

<sup>380</sup> Meyer-Scharenberg/Dendl/Wie, DB 1998, 1000 (1001 f.); Kritisch über die Wirkungen der Energiesteuern: Wellisch, StuW 1990, 174 (178); Heck, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 220 (220 f.); Böhringer/Pahlke/Vöhringer/Fahl/Voß, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 167 (168); Goldbach, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 786 (787 f.); Klemmer, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 806 (808); Farnung, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 376 (380); Weiland, ZfU 1997, 227 (253).

<sup>381</sup> Bastein/Stoyk: ZfZ 2000, 78 (78 ff.); Kruhl, BB 2000, 25 (25).

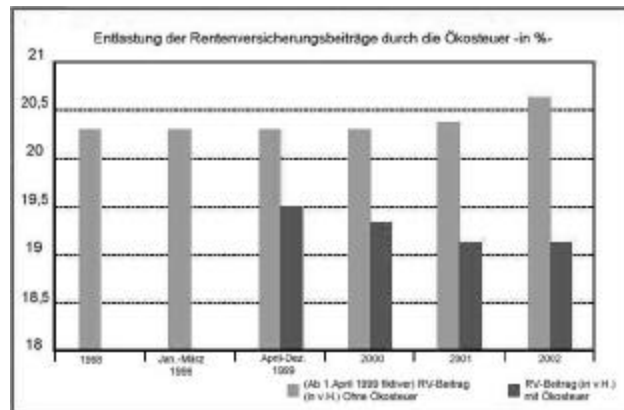
Mineralölsteuersatz für Kraftstoffe um 6 Pfennig je Liter, Heizöl um 4 Pfennig je Liter, Erdgas (zum Verheizen) um 0,32 Pfennig je Kilowattstunde und Flüssiggas (zum Verheizen) um 25 DM je 1000 Kilogramm erhöht. Die Einnahmen aus diesen Steuern deckten die Kosten der Rentenversicherung. Dies ermöglichte eine Senkung des Beitrags von 20,3 % auf 19,5 %. Jeweils zum 1. Januar 2000, 2001 und 2002 traten weitere Stufen der ökologischen Steuerreform in Kraft. Damit wurde 2000 und 2001 die Stromsteuer jeweils um 0,5 Pfennig je Kilowattstunde erhöht. 2002 fand eine Erhöhung um 0,26 Cent je Kilowattstunde statt. Die Mineralölsteuer wurde 2000 und 2001 um weitere 6 Pfennig je Liter erhöht. 2002 betrug die Erhöhung 3,07 Cent je Liter. Im Jahr 2003 werden die Stromsteuer um weitere 0,26 Cent je Kilowattstunde und die Mineralölsteuer um weitere 3,07 Cent je Liter erhöht. Dies soll eine Senkung des Beitrags zur Rentenversicherung auf 18,5 % bis 2003 ermöglichen.<sup>382</sup>

Aus der Besteuerung des Energieverbrauchs wird in den Jahren 1999 bis 2003 ein Steueraufkommen von rund 57 Mia. € resultieren. Das Aufkommen aus der ökologischen Steuerreform dient der Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge. Damit verspricht die ökologische Steuerreform einen Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Durch die Belastung des Energiekonsums und die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge wird der Rationalisierungsdruck der Unternehmen von den Arbeitsplätzen auf den Kostenfaktor Umwelt und Ressourcenverbrauch verlagert. Außerdem können aus dem Ökosteueraufkommen bis 2003 rd. 735 Mio. € für ein Programm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien eingesetzt werden. Dieses soll z. B. zur Errichtung von Solarkollektoren, Photovoltaikanlagen für Schulen und Biomasseanlagen einen Anreiz bieten.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> *Bundesfinanzministerium*, Die Ökosteuer - Ein Plus für Arbeit und Umwelt, in: Internet; *Drozda/Storm*, NJW 1999, 2333 (2334); *Friedrich*, DB 1999, 661 (661); *Jatzke*, DStZ 1999, 520 (520 ff.); *Bongartz*, ZfZ 1999, 182 (182 ff.); *Hey*, NJW 2000, 640 (640 ff.); *Kruhl*, BB 1999, 1240 (1240 ff.); *ders.*, BB 2000, 25 (25); *Bach,/Bork/u.a.*, Die ökologische Steuerreform in Deutschland: Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt, S. 21 ff.

<sup>383</sup> *Bundesfinanzministerium*, Steuern und Zölle: Ökologische Steuerreform, in: Internet .



Quelle: Bundesfinanzministerium, in: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

Die ökologische Steuerreform hat bis jetzt eine deutliche Lenkungswirkung erwiesen, der Energieverbrauch ist zurückgegangen und bis 2010 wird mit einer Minderung der CO<sub>2</sub> -Emissionen um etwa 2 bis 3 % und damit um 20 bis 25 Mio. Tonnen gerechnet. Die wirtschaftliche Entwicklung bleibt von der ökologischen Steuerreform fast unberührt, und es wird mit dem Entstehen von bis zu 250.000 neuen Arbeitsplätzen gerechnet<sup>384</sup>.

Zurzeit plant die Regierung Costa Ricas keine ökologische Steuerreform. Trotzdem werden immer mehr Steuern unter dem Deckmantel der Ökologie entweder erhöht oder verabschiedet. Die Einnahmen aus diesen Steuern fließen zum Teil in ökologische Projekte, aber auch in die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.<sup>385</sup>

<sup>384</sup> Bundesfinanzministerium, Steuern und Zölle: Ökologische Steuerreform, in: Internet.

<sup>385</sup> Siehe erster Teil, erstes Kapitel, c.4.

## **g. Schutz der Atmosphäre durch Steuern**

### **g.1. CO<sub>2</sub>-Energiesteuer**

#### **g.1.1. Der europäische Vorschlag für eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer**

Mit der Unterzeichnung des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen über die Klimaänderung verpflichteten sich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau vom 1990 zu stabilisieren <sup>386</sup>.

Die gemeinschaftliche Stabilisierungsstrategie konzentriert sich auf den Energiesektor. Da nach Ansicht der Kommission die Vorschläge zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur beschleunigten Markteinführung der neuen und erneuerbaren Energie nicht reichen würden, um die Stabilisierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, hat sie am 2. Juni 1992 einen Vorschlag zur Einführung einer neuen CO<sub>2</sub>-Energiesteuer (sog. *Klimasteuer*) in der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt <sup>387</sup>.

Dieser Vorschlag plädierte für die Einführung einer Steuer auf Mineralöle, Stein- und Braunkohle, Torf, Erdgas, Ethyl- und Methylalkohol sowie elektrische Energie <sup>388</sup>, sofern diese Energieträger als Kraft- oder Heizstoffe eingesetzt würden. Brennholz, Holzkohle sowie Pflanzenöle wurden nicht belastet.

Vorgesehen war ein Steuersatz von 0,21 ECU pro Gigajoule und 2,81 ECU je Tonne CO<sub>2</sub>. Für Strom aus Wasserkraftwerken setzte der Vorschlag 2,1 ECU je MWh fest. Mineralöle wurden mit Mindeststeuersätzen belastet.

---

<sup>386</sup> *Freiherr von Lesner*, in: DStJG, Bd.15, S. 103 (111); *Flockermann*, DStJG, Bd.15, S. 67 (81); *Zeitler*, in: FS Ritter, S. 649 (649 ff.); *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 22.

<sup>387</sup> ABIEG. Nr. C 196 vom 3.8.92; *Pernice*, EuZW 1992, 394 (394 f.); *Red.*, EuZW 1992, 556 (556); *Faross*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 295 (296); *Kabelitz*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1994, 264 (266); über den Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 13.06.1990 *Ressing*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 299 (299 f.); *Welch*, ZAU 1993, 54 (54 f.); *Fischer*, IStR 1993, 201 (204).

<sup>388</sup> *Hillenbrand/Wackerbauer u.a.*, Gesamtwirtschaftliche Beurteilung von CO<sub>2</sub>-Minderungsstrategien – Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, S. 64.

Durch diese Steuer sollte sich die Luftverschmutzung verringern <sup>389</sup>. Trotzdem könnte eine derartige Besteuerung die europäischen Unternehmen im Vergleich zu Unternehmen aus anderen Ländern in Schwierigkeiten bringen. Deswegen wurden zwei Maßnahmen vorgeschlagen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen nicht zu gefährden.

Zuerst sollte nach der Konditionalitätsklausel die Steuer nur dann eingeführt werden, wenn andere OECD-Länder eine solche oder zumindest in den Auswirkungen ähnliche Abgabe einführen. Zweitens sollten Betriebe mit hohem Energiekonsum Steuervergünstigungen erhalten. Außerdem wurde eine Steuerbefreiung für Unternehmen bei entsprechender Einsparung von Energie oder Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen geplant.

Inbesondere wegen der Kohäsionsländer Spanien, Griechenland, Irland und Portugal fand dieser Vorschlag keine Einigung. Außerdem war Großbritannien der Meinung, dass seine nationalen Maßnahmen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen ausreichen würden. Deswegen erklärte es ebenfalls einen Vorbehalt <sup>390</sup>.

Im Mai 1995 legte die Kommission einen vollständig überarbeiteten Richtlinienvorschlag vor. Die Mitgliedstaaten sollten während einer Übergangsphase bis Ende 1999 über die Erhebung einer Steuer auf CO<sub>2</sub> und Energie entscheiden. Eine Klausel sorgte für die Annäherung der Steuersätze der Mitgliedstaaten bis zum Ende der Übergangsphase an die im Vorschlag festgelegten Zielsätze. Diese Zielsätze basierten je zur Hälfte auf dem Energiegehalt und dem CO<sub>2</sub>-Emissionswert, so dass CO<sub>2</sub>-intensive Kraft- und Heizstoffe höher als CO<sub>2</sub>-ärmere belastet werden sollten. Die Steuersätze sollten drastisch erhöht werden, aber die Betriebe mit hohem Energiekonsum noch ihre Steuervergünstigungen behalten. Die Konditionalklausel, die in dem Vorschlag von 1992 besagte, dass die CO<sub>2</sub>-Energiesteuer nur eingeführt werden sollte, wenn andere OECD-Länder eine solche oder zumindestens in den Auswirkungen ähnliche Abgabe einführen, wurde abgeschafft. <sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> *Schneider/Schmitt*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 745 (745); *Ewringmann*, ZfU 1991, 115 (121 ff.).

<sup>390</sup> *Jatzke*, IStR 1999, 137 (141); vgl. *Faross*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 295 (296); *Keppler*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 49 (52).

<sup>391</sup> *Jatzke*, IStR 1999, 137 (142); *Bach*, StuW 1995, 264 (276); *Kohlhaas/Welsch*, Zeitschrift für Energiewirtschaft 1995, 1 (1 ff.).

Auch dieser überarbeitete Richtlinienvorschlag hatte keinen Erfolg. Während einige Länder jede Festlegung einer Verpflichtung zur Erhebung solcher Steuern ablehnten, unterstützten andere Länder die Einführung dieser Steuern mit angemessenen Übergangsfristen. Zuletzt entschied sich Schweden dafür, die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Energiesteuer zu stoppen und stattdessen die Mineralölsteuer zu restrukturieren und sie auf Erdgas, Kohle und elektrischen Strom zu erweitern.<sup>392</sup>

Nachdem die Klimasteuer-Entwürfe von 1992 und 1995 vom Europäischen Rat zurückgewiesen worden waren, legte die Kommission 1997 einen neuen Entwurf vor<sup>393</sup>. Hier schlug die Kommission nicht die Einführung einer neuen Steuer, sondern die Schaffung eines gemeinschaftlichen Rahmens zur Besteuerung von Energieerzeugnissen vor, der der Umstrukturierung der nationalen Steuersysteme dienen sollte. Vorgeschlagene Maßnahmen waren die Erweiterung des Anwendungsbereichs des gemeinschaftlichen Steuersystems auf alle Energieerzeugnisse, die Besteuerung des elektrischen Strom auf der Grundlage der elektrischen Energie, die Festsetzung des neuen Steuerniveaus für alle Energieerzeugnisse, Maßnahmen zugunsten der Unternehmen sowie flexible Ausnahmeregelungen. Am 13.04.1999 verabschiedete das Europäische Parlament seine Stellungnahme über den Kommissionsentwurf<sup>394</sup>. Darin hielt es sowohl Erhöhungen der Mindeststeuer als auch Steuerbefreiungen für erneuerbare Energie für gerechtfertigt. Der dritte Entwurf der Kommission hat zumindest bestätigt, dass die Klimasteuer sich in der EU nicht durchsetzen wird. Die Kommission legt deswegen die Hoffnungen über die Kontrolle der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf das Zertifikatmodell<sup>395</sup>.

### **g.1.2. CO<sub>2</sub>-Energiesteuer für Costa Rica**

Zurzeit existiert kein Vorschlag, eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer nach dem europäischen Modell in Costa Rica oder Mittelamerika zu erheben.

---

<sup>392</sup> Heck, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1996, 268 (268); Wägenbaur, *EuZW* 1996, 545 (545); ders., *EuZW* 1998, 2 (2); Jatzke, *ISr* 1999, 137 (142).

<sup>393</sup> ABIEG Nr. C 139 v. 6.5.1997; Philipp, *EuZW* 2000, 68 (68).

<sup>394</sup> EP-Dok.A4-171/99.

<sup>395</sup> Neue Westfälische Nr. 284, 6./7. Dezember 2002.



Die Einführung einer solchen Steuer nur in Costa Rica würde die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gefährden. Sie läßt eine drastische Unternehmensflucht erwarten, was eine Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine Verschärfung der ökonomischen Krise bewirken würde.

Außerdem rechtfertigt die Umweltsituation Costa Ricas eine solche Maßnahme nicht. 91,4% der im Inland erzeugten Energie Costa Ricas stammt aus nicht umweltverschmutzenden Quellen, wie zum Beispiel geothermischer Energie und Wasserkraftwerken<sup>396</sup>.

Denkbar wäre die Einführung dieser Steuer auf internationaler Ebene, zum Beispiel in Mittelamerika, Lateinamerika oder dem gesamten amerikanischen Kontinent.

Die Einführung nur in Mittelamerika oder Lateinamerika würde fast wirkungslos bleiben, da die Abgasemissionen dieser Länder nicht so hoch wie die Emissionen der Industrieländer sind. Außerdem würde eine Steuer die ökonomische Situation dieser Länder weiter verschlechtern. Im ökonomischen Status der Dritte Welt-Länder verhaftet, würde eine zusätzliche Besteuerung ihrer natürlichen Ressourcen die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder gegenüber den Industrieländern verschlechtern.

Relevanz würde diese Steuer haben, wenn sie auf dem gesamten amerikanischen Kontinent eingeführt würde. Dann würde diese Steuer den Kohlendioxidausstoß der USA besteuern. Die USA sind verantwortlich für die höchste Abgasemission der Welt. Im Jahr 1997 emittierten die USA 5.456 Mio. Tonnen Kohlendioxid, gefolgt von China mit 3.390 t und der gesamten EU mit 3.149 t. 1995 wurde geschätzt, daß jeder Einwohner der USA 20,5 Tonnen Kohlendioxid pro Jahr emittiert<sup>397</sup>.

Da die USA der wichtigste Wirtschaftspartner Lateinamerikas sind, könnten die Staaten Lateinamerikas sich die CO<sub>2</sub>-Energisteuer nur leisten, wenn die USA diese Steuer ihrerseits erheben würden. Dies würde trotzdem einen Kompromiss zwischen den USA

---

<sup>396</sup> *Sánchez*, Esfuerzos de Costa Rica en la reducción de gases de efecto invernadero. Ponencia para la Cumbre Mundial de Cambio Climático en Tokio, S. 1 ff.

<sup>397</sup> *Harenberg* (Hrsg), Aktuell 2001, S.235.

und Lateinamerika erfordern, um den Produkten aus lateinamerikanischen Ländern in den USA Priorität und Vergünstigungen gegenüber den Produkten aus Ländern ohne eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer zu geben.

## **g.2. Steuern auf Mineralöl**

### **g.2.1. Brennstoffbesteuerung in Costa Rica durch das *Impuesto Selectivo al Consumo***

Mineralöle wurden zuerst durch das *Ley del Impuesto Selectivo al Consumo* (Gesetz für die Steuer auf ausgewählten Konsum) in Costa Rica besteuert. Sie hat den Status einer Verbrauchsteuer. Ursprünglich belastete sie laut Art. 4 LISC<sup>398</sup> nur die Übertragung von Luxusgütern, die im Gesetzesanhang aufgeführt wurden. Später wurde sie durch eine Gesetzesänderung auf alle Güter erweitert, die in drei unterschiedlichen Anhängen des Gesetzes zu finden sind.

Das LISC belastet den Wert der Übertragung von ausgewählten Waren. Die Steuerschuld entsteht, wenn die Waren importiert oder verkauft werden. Steuerschuldner ist der Importeur oder gegebenenfalls der Fabrikant. Diese Steuer wird auf den Endverbraucher übertragen.

1995 wurden die Brennstoffe durch die Verordnung 24316-H des Finanzministeriums in die Anhänge des Gesetzes über das *Impuesto Selectivo de Consumo* hinzugefügt und gleichzeitig mit einem Steuersatz je Brennstoff zwischen 15% und 40% belastet. Grund dafür waren die steigenden Abgasemissionen, die aufgrund der immer größer werdenden Anzahl von Autos die Luft verunreinigten.

Mit der Besteuerung der Brennstoffe versuchte die Regierung ihren Konsum zu senken. Sie plante von den Einnahmen Reparaturen der Straßennetze und Aufforstungsprojekte zu finanzieren.

---

<sup>398</sup> Gesetz zur Steuer auf ausgewählten Konsum.

Da das LISC seine Befugnisse teilweise auf die Regierung übertragen hat, ist diese Steuer in der letzten Zeit zu einem Instrument der Regierung geworden, sich schnell neue Einnahmen zu verschaffen.

Aus diesem Grund wertet der Verfasser die Besteuerung der Brennstoffe durch die LISC als den falschen Weg, eine Lenkungssteuer für den Schutz der Atmosphäre zu verabschieden. Außerdem hatte die Besteuerung der Brennstoffe kein konkretes Ziel, um zu bemessen, ob sie tatsächlich den Konsum von Brennstoffen verringert und die Luftverschmutzung gesenkt hat.

Strittig ist außerdem, ob das Verfahren der Regierung zur Brennstoffbesteuerung verfassungsgemäß ist.

Tatsächlich darf die Exekutive laut Art. 12 a), b) und c) LISC und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts <sup>399</sup> die Tarife der verschiedenen besteuerten Waren innerhalb der vom Parlament gegebenen Parameter um bis zu 15 Punkte erhöhen.

Außerdem darf sie laut Art. 12 d) LISC neue Waren in die Liste einfügen und sie bis zu 100% besteuern, allerdings mit der Einschränkung, ausschließlich *das Dumping zu bekämpfen, und einer zeitlichen Begrenzung auf sechs Monate*. Über diesen Abschnitt des Art. 12 LISC existiert keine Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Die Regierung hat ihn verwendet, um die Brennstoffe in die Liste des LISC einzufügen, aber sie hat vermutlich den letzten Satz des Artikels ignoriert, da die Besteuerung der Brennstoffe keine „Dumping“-Probleme lösen sollte.

Hieraus läßt sich ableiten, dass das von der Exekutive verfolgte Verfahren verfassungswidrig ist, weil sie die Steuererhebungshoheit ausübte, ohne sie zu besitzen. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung (Art. 121 CoPol).

Die Besteuerung der Brennstoffe durch das LISC in Costa Rica ist daher verfassungswidrig. Der Brennstoffkonsum sollte durch eine neue Steuer belastet werden, die von den Merkmalen der Lenkungssteuer geprägt ist.

---

<sup>399</sup> SaConst V. 391-95; 730-95.

Diese strittige Situation bewegte die Regierung 2001 dazu, eine neue Steuer auf Brennstoffe zu erheben. Durch das Gesetz No.8114 *Ley de simplificación y eficiencia tributaria* wurde sowohl die nationale Herstellung als auch die Einführung von Brennstoffen belastet. Die Steuerbemessungsgrundlage ist der Liter Brennstoff.

Die Steuer setzt für jede Brennstoffart einen anderen, proportionalen Tarif fest. RECOPE (der nationale Zulieferer von Brennstoffen) ist der einzige Steuerzahler dieser Steuer. Die Belastung wird anschließend durch den Preis auf die Endverbraucher abgewälzt.

Die Besteuerung der Brennstoffe hat als Lenkungsziel eine Verringerung des Brennstoffkonsums. Dies sollte auch eine Verringerung der Abgasemissionen bewirken. Es gibt jedoch keinen Emissionsgrenzwert, der als Umweltqualitätsziel dienen kann. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind zweckgebunden. Sie finanzieren die Verkehrsverwaltung, die Reparaturen der Straßen und Aufforstungsprojekte.

### **g.2.2. Die deutsche Mineralölsteuer**

Die Mineralölsteuer ist eine spezielle Verbrauchsteuer auf die Energieträger Mineralöl und Erdgas <sup>400</sup>. Dies bedeutet, dass sie unter Art. 106 I Nr.2 GG fällt. Hauptsächlich wird nur der Verbrauch von Mineralöl als Kraft- oder Heizstoff besteuert, durch Steuerbefreiungen wird der übrige Verbrauch nicht belastet. Bereits beim Hersteller oder den nachgelagerten Handelsstufen der steuerpflichtigen Waren wird die Mineralölsteuer erhoben. Sie wird trotzdem durch Preiserhöhung auf die Endverbraucher umgelegt.

Sie wurde am Anfang nicht erhoben, um umweltpolitischen Zielen zu dienen, wurde aber im Laufe der Jahre umweltpolitisch umgewidmet. Durch die Verteuerung der Energieträger will sie heute dazu motivieren, umweltfreundliche Energieträger und Verkehrsmittel zu fördern. Zudem wird erwartet, mit den Mehreinkommen aus der

---

<sup>400</sup> MinöStG § 1 u. § 3. Vgl. *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.142 ff.; *Reding/Müller*, Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, S. 335; *Soyk*, Mineralölsteuerrecht, S. 1.

Mineralölsteuer dazu beizutragen, durch eine Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge den Faktor Arbeit zu entlasten.<sup>401</sup>

Vor der ökologischen Steuerreform sah ein Teil der Literatur die Mineralölsteuer als einen äquivalenzzähnlichen Ausgleich für die Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrseinrichtungen an<sup>402</sup>. Durch die ökologische Steuerreform wird heute in der Mineralölsteuer und der Stromsteuer ein „Verbund der Besteuerung von Energie“ gesehen<sup>403</sup>. Die Mineralölsteuer ist eine ökologisierte Steuer, deren ökologischer Lenkungszweck die Verringerung der Schadstoffemissionen ist.

Mit dem Eintritt in die ökologische Steuerreform ist der Mineralölsteuersatz systematisch erhöht worden. 1999 wurde die erste Erhöhung durchgeführt, indem der Steuersatz auf Kraftstoffe um 6 Pfennig je Liter, Heizöl um 4 Pfennig je Liter und Erdgas (zum Verheizen) um 0,32 Pfennig je Kilowattstunde und Flüssiggas (zum Verheizen) um 25 DM je 1000 Kilogramm erhöht wurden. 2000 sowie 2001 erlebte der Mineralölsteuersatz eine neue Erhöhung um weitere 6 Pfennig pro Liter. 2002 wurde die Steuersatz um 3,07 Cent je Liter angehoben. 2003 soll eine ähnliche Erhöhung stattfinden.<sup>404</sup>

Die Verfolgung umweltpolitischer Lenkungsziele durch Erhöhung des Mineralölsteuersatzes ist zulässig. Dies ist nur eine Ausübung der Besteuerungskompetenz des Gesetzgebers. Trotzdem könnte diese Erhöhung der Mineralölsteuer einen erdrosselnden Charakter geben, wenn sie so hoch wäre, dass die Steuer ein „Verbot“ darstellte.

Der Steuersatz muss hoch genug sein, um nennenswerte Lenkungseffekte zu erzielen, aber nicht so hoch, dass der Kauf von Mineralöl wirtschaftlich unmöglich wird. Zu beachten sind die sozialen Auswirkungen, die ein hoher Steuersatz erzielen könnte.

---

<sup>401</sup> Mohl, KStZ 1995, 43 (46); vgl. *Freiherr von Lesner*, DStJG, Bd. 15, S. 103 (111); *Lang*, DStJG, Bd. 15, S. 113 (128); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 8 Rdnr. 104. Kritisch *Meyer-Renschhausen/von dem Hagen*, ZAU 1998, 213 (221); *Storchmann*, ZAU 1998, 390 (390); *Jatzke*, ZfZ 2001, 326 (328).

<sup>402</sup> *Tipke*, StRO II, S. 1000 ff.; *Hansmeyer/Caesar/Kothes/Siedenberg*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, S. 835; *Mussgnug*, in: FS Forsthoef, S. 259 (293); Kritisch dazu *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.142 f.

<sup>403</sup> *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 16 Rdnr. 8; *Löwer*, Wen oder was steuert die Öko-Steuer?, S. 36.

<sup>404</sup> *Bastein/Soyk*, ZfZ 2000, 78 (79); *Kruhl*, BB 1999, 1240 (1242); *ders.*, BB 2000, 25 (25); *Bongartz*, ZfZ 1999, 182 (183); *Friedrich*, DB 1999, 661 (665).

Menschen ohne eine gute öffentliche Verkehrsverbindung sind oft auf das Kraftfahrzeug angewiesen, wenn sie zur Arbeit fahren; in diesem Fall verfehlt die Ökosteuer ihr Ziel, da die Verbraucher ihr Verhalten nicht anpassen können<sup>405</sup>.

Zu berücksichtigen ist, dass die Höhe des Steuersatzes das Leistungsfähigkeitsprinzip beachten muss. Dieses Prinzip fordert, dass die Mineralölsteuer nicht den existenznotwendigen Mineralölkonsum besteuert, da sonst nur wohlhabende Bürger sich das Autofahren leisten können. Die Finanzierung des Ausbaus der öffentlichen Verkehrsmittel kann dazu beitragen, die negativen sozialen Auswirkungen der Steuer zu minimieren. Es ist auch an eine Senkung der Einkommenssteuer zu denken, die das Einkommen der Haushalte wieder erhöht und einen Ausgleich herstellt<sup>406</sup>.

### **g.3. Kraftfahrzeug-Steuer**

#### **g.3.1. Kraftfahrzeug-Steuer in Costa Rica**

Kraftfahrzeuge sind in Costa Rica durch das Gesetz Nummer 7088 vom 30. November 1987 belastet worden. Mit der Zulassung des Fahrzeugs beginnt die Steuerpflicht. Sie endet mit der verkehrsrechtlich vorgeschriebenen Abmeldung des Fahrzeugs bei der zulässigen Behörde. Besteuert wird das Halten von Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen, sowie das Halten von Schiffen und Flugzeugen. Die Steuer wird vom Fahrzeughalter jährlich gezahlt. Die Steuer wird nach dem ökonomischen Wert des Fahrzeugs berechnet.<sup>407</sup>

Diese Steuer hat kein Umweltlenkungsziel. Weder Schadstoffemissionen noch andere Faktoren zugunsten der Umwelt beeinflussen den Steuerbetrag. Bis jetzt existiert kein Vorschlag, um diese Steuer zu ökologisieren.

---

<sup>405</sup> Vgl. *Freiherr von Lesner*, in: DSJG, Bd. 15., S. 103 (110); *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologische Steuerreform, S.144.

<sup>406</sup> Vgl. *Wellisch*, StuW 1990, 174 (178); *Wiegard*, Wirtschaftsdienst 1987, 239 (239 ff.); *Lang*, DSJG, Bd. 15, S. 113 (128).

<sup>407</sup> *Muñoz Jiménez*, Análisis del Impuesto al Activo de las Empresas, S.125.

### g.3.2. Kraftfahrzeug-Steuer in Deutschland

Die Kraftfahrzeugsteuer ist eine direkte Konsumsteuer, die das Halten von Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen belastet. Die Steuer wurde als Luxusaufwandsteuer eingeführt. 1985 wurde die Kfz-Steuer zusammen mit der Mineralölsteuer unter derselben umweltpolitischen Zielsetzung geändert <sup>408</sup>. Heute wird sie zunehmend eingesetzt, um Umweltschutzziele zu erreichen <sup>409</sup>. Die Reform der Kraftfahrzeugsteuer bezweckte unter anderem, die Pkw mit Katalysatortechnik für die Käufer attraktiver zu machen und dadurch die Abgasemissionen zu verringern <sup>410</sup>.

Die Berechnung der Kraftfahrzeugsteuer wird für zulassungspflichtige Krafträder und Pkw nach dem Hubraum, für alle anderen Fahrzeuge - insbesondere also für Lkw und Anhänger - nach dem verkehrsrechtlich zulässigen Gesamtgewicht vorgenommen. Im Falle von Pkw mit Hubkolbenmotoren und Lkw über 3,5 t. ist zusätzlich noch der Schadstoffausstoß die Steuerbemessungsgrundlage (§ 8 KraftStG).

Das KraftStG beinhaltet Steuerbefreiungen für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen (§ 3b KraftStG) und lenkt auch zur Verringerung der Luftverschmutzung durch die fünfjährige Steuerbefreiung der Elektrofahrzeuge (§ 3d KraftStG). Dies und die Bemessung des Tarifs der Kraftfahrzeugsteuer nach der Schadstoffemission zeigen, dass diese Steuer heute als ökologisches Lenkungsinstrument eingesetzt wird.

---

<sup>408</sup> *Dickertmann*, in: Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, S. 91 (123,130); *ders.*, DStJG, Bd.15, S. 33 (45); *Lang*, StuW 1990, 107 (127); *Flockermann*, DStJG, Bd.15, S. 67 (79); Vorschläge für die Ökologisierung dieser Steuer wurden schon vor 1985 gemacht: *Korte*, Die Erhebung einer Abgabe auf die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase, S.43.

<sup>409</sup> *Jatzke*, IStR 1999, 137 (141); siehe „Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung schadstoffarmer Personenkraftwagen“ v. 22.12.1989. Dazu *Wachenhausen*, StuW 1990, 77 (84); *Walter-Borjans*, in: Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, S.174; *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 ff.; *Kluth*, Protección del medio ambiente mediante tributos ecológicos en la República Federal de Alemania, S.6.

<sup>410</sup> *Dickertmann*, in: Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, S. 91 (129 f.); *F. Kirchhof*, DVBl. 2000, 1166 (1167); in Spanien gibt es ähnliche Vorschläge, das *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica* (Kraftfahrzeugsteuer) umweltpolitisch zu gestalten. Siehe: *Adame Martínez*, Tributos autónomos y protección de la atmósfera, S.5; *Rosello Moreno*, Hacia una reforma fiscal ecológica, la reforma del impuesto de tenencia de vehículos, S.27.

## **g.4. Besteuerung des Stroms**

### **g.4.1. Keine ökologische Stromsteuer in Costa Rica**

Die Belastung des Stromverbrauchs in Costa Rica erzielt keine besondere umweltpolitische Lenkungswirkung. Sie hat nur zum Ziel, mehr Einnahmen für den Staat zu schaffen. Der Stromverbrauch wird in Costa Rica durch das *Ley Impuesto General sobre las Ventas* LIGV belastet. Diese Steuer ist die costa-ricanische Umsatzsteuer. Wie alle anderen Waren wird der Strom mit einem Steuersatz in Höhe von 13% belastet. Das Gesetz kennt nur eine Ausnahme und dies ist der Stromverbrauch im Wohngebiet. Er wird statt mit 13% nur mit 5% belastet. Außer der Besteuerung durch das LIGV wird der Stromverbrauch von keiner anderen Steuer belastet.

### **g.4.2. Ökologische Besteuerung des elektrischen Stroms in Deutschland**

Die Stromsteuer ist die jüngste aller bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern. Sie wurde am 01. April 1999 als ein Teil der ökologischen Steuerreform eingeführt. Die Besteuerung des elektrischen Stroms ergab sich als Maßnahme, um eine Reduktion des Stromverbrauchs zu bewirken und umweltschonende Energieträger verstärkt zu entwickeln und nachzufragen. Zudem wird von ihr eine bedeutende Finanzeinnahme erwartet.<sup>411</sup>

Die Stromsteuer wird auf elektrischen Strom erhoben. Die Steuer entsteht, wenn ein Letztverbraucher von einem Stromversorger Strom aus dem Versorgungsnetz entnimmt oder dadurch, dass der Versorger dem Versorgungsgebiet Strom zum Selbstverbrauch entnimmt. Steuerzahler ist der Stromversorger, also nach dem Stromsteuergesetz derjenige, der Strom an andere leistet. Da die Stromsteuer eine Verbrauchsteuer ist, wälzt

---

<sup>411</sup> Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform; *Friedrich*, DB 1999, 661 ff.; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.256; *Rodi*, JZ 2000, 827 (831); *Jatzke*, DStZ 1999, 520 (522 f.); *Kruhl*, BB 2000, 25 (25); *Bastein/Stoyk*, ZfZ 2000, 78 (83); *Friedrich*, DB 1999, 661 (661); *Kruhl*, BB 1999, 1240 (1241); *ders.*, BB 2000, 25 (25); *List*, DB 1999, 1623 (1624); kritisch zu den Wirkungen auf europäischer Ebene *Kaesar/Weinheimer*, DB 1999, 2383 (2383 ff.); *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, DStR 1999, 962 (962 ff.); *Hidien*, BB 1999, 341 (342); *Frenz*, EuZW 1999, 616 (617).



der Stromversorger die Steuerlast an die privaten und gewerblichen Letztverbraucher über den Strompreis ab. Steuerschuldner kann aber auch der Eigenerzeuger sein. Das ist derjenige, der eine Anlage zur Erzeugung von Strom mit einer Nennleistung von mehr als zwei Megawatt betreibt und kein Versorger ist. In diesem Fall entsteht die Steuer dadurch, dass er Strom zum Selbstverbrauch im Steuergebiet entnimmt. Zuletzt wird ein Verbraucher selbst zum Steuerschuldner, wenn er Strom aus dem Ausland bezieht oder wenn er widerrechtlich Strom aus dem Versorgungsnetz entnimmt.<sup>412</sup>

Die Bemessungsgrundlage ist die Megawattstunde. Der Regelsteuersatz der Stromsteuer war bis zum 31. Dezember 2000 25,00 DM für eine Megawattstunde, bis zum 31. Dezember 2001 30,00 DM für eine Megawattstunde. Die Steuer beträgt im Jahr 2002 17,90 € je Megawattstunde (1,79 Cent je Kilowattstunde) und ab dem 1. Januar 2003 20,50 € je Megawattstunde (2,05 Cent je Kilowattstunde).<sup>413</sup>

Durch Steuerbefreiungen<sup>414</sup> und ermäßigte Steuersätze<sup>415</sup> werden umweltfreundliche Energieträger und Verkehrsmittel gefördert. Ferner sind im Stromsteuergesetz Vergünstigungen für die Wirtschaft vorgesehen<sup>416</sup>, um Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Konkurrenten zu vermeiden.

Steuerfrei ist Strom, der aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt und aus Netzen oder Leitungen entnommen wird, die ausschließlich mit Strom aus solchen Energieträgern gespeist werden<sup>417</sup>. Zu den erneuerbaren Energieträgern gehören Windkraft, Sonnenenergie, Erdwärme, Deponiegas, Klärgas und Biomasse sowie Wasserkraft aus Wasserkraftwerken mit einer installierten Generatorleistung bis zu 10 Megawatt<sup>418</sup>.

---

<sup>412</sup> Siehe §§ 1, 2, 5 und 6 StromStG vom 24. März 1999 (BGBl. S.378, 2000 I S.147); *Friedrich*, DB 1999, 661 (661); *Jatzke*, DStZ 1999, 520 (524 f.); *Kruhl*, BB 1999, 1240 (1241); *ders.*, BB 2000, 25 (25); *Drozda/Storm*, NJW 1999, 2333 (2334); *Meißner*, ZfZ 2001, 260 (260 ff.).

<sup>413</sup> Siehe § 3 StromStG vom 24. März 1999 (BGBl. S.378, 2000 I S.147); *Jatzke*, DStZ 1999, 520 (522); *Drozda/Storm*, NJW 1999, 2333 (2334).

<sup>414</sup> § 9 (1) StromStG.

<sup>415</sup> § 9 (2); (3) StromStG.

<sup>416</sup> § 10 StromStG.

<sup>417</sup> § 9 (1) 1 StromStG.

<sup>418</sup> § 2. 7 StromStG.

Ferner wird Strom, der zur Stromerzeugung verbraucht wird, von der Stromsteuer befreit. Ebenfalls steuerfrei ist Strom, der in Anlagen mit einer Nennleistung bis zu zwei Megawatt erzeugt wird, vorausgesetzt, er wird vor Ort durch den Betreiber selbst verbraucht oder für andere objektbezogen zur Verfügung gestellt.<sup>419</sup>

Laut Bundesangaben fließen aus dieser Steuer jährlich über 3,4 Mia. € direkt in den allgemeinen Haushalt. Das Aufkommen betrug 2001 4,3 Mrd. €<sup>420</sup>.

Das Stromsteuergesetz enthält keine Zweckbindung des Steueraufkommens. Trotzdem sollen die erzielten Einnahmen die Rentenversicherung stabilisieren, um so den Faktor Arbeit zu entlasten<sup>421</sup>.

Auch in Dänemark und den Niederlanden existieren vergleichbare Energiesteuern auf Strom. Die Stromsteuer ist zurzeit nur eine einzelne Maßnahme und keine europäische Regel.<sup>422</sup>

## **Zweites Kapitel**

### **Sonderabgaben als Instrument gegen die Luftverschmutzung**

#### **a. Sonderabgaben im deutschen Abgabenrechtssystem**

##### **a.1. Abgrenzung des Sonderabgabenbegriffs**

Die Sonderabgabe diene im Prinzip als ein Sammelbegriff für alle Abgaben, die nicht der traditionellen Triade des Abgabenrechts: „Steuern, Gebühren und Beiträge“ unterfallen. Diese Gruppe von Abgaben wird in Schrifttum und Rechtsprechung

---

<sup>419</sup> § 9 (1) 1 und 2 StromStG.

<sup>420</sup> Bundesfinanzministerium, Steuern und Zölle, in: Internet, s.L.

<sup>421</sup> Bareis/Elser, DVBl. 2000, 1176 (1176); Drozda/Storm, NJW 1999, 2333 (2334); Gröpl, DÖV 2001, 199 (203).

<sup>422</sup> European Environmental Agency, Environmental taxes – implementation and environmental effectiveness, S.27; Jatzke, IStR 1999, 137 (140).

unterschiedlich betitelt, wie z.B. als *Abgaben eigener Art* <sup>423</sup>, *nichtsteuerliche* <sup>424</sup>, *parafiskalische* <sup>425</sup>, *steuerähnliche* <sup>426</sup>, oder *besondere Abgaben* <sup>427</sup>, *außersteuerliche Geldleistungspflichten* <sup>428</sup>, *Quasisteuern* <sup>429</sup>, *Pfennigabgabe* <sup>430</sup>.

Das Phänomen der Parafiskalität ist nicht neu. Dieser Neologismus erfuhr eine rasante Entwicklung seit dem Jahr 1946, in dem in Frankreich ein Teil der Abgaben so bezeichnet wurde, um zu erläutern, dass ihr Aufkommen regelmäßig nicht in den allgemeinen öffentlichen Haushalt (Fiscus) fließt, sondern in besondere Haushalte (Parafisci) wie z.B. Fonds und Sondervermögen. Die Einnahmen sollten in solchen Fällen besondere Zwecke erfüllen <sup>431</sup>.

Die besondere Eigenschaft der Sonderabgabe ist lediglich, dass sie die Merkmale der Steuern oder Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) nicht erfüllt. Es handelt sich also um eine eigene Abgabenart. Sie wird in negativer Weise definiert als Abgabe, die weder Steuer noch Vorzugslast ist, ohne dass ihr Begriff etwas über die Eigenart der Abgabe aussagt. <sup>432</sup>

Die Tatsache, dass die traditionelle Triade des Abgabenrechts eine bloße theoretische Einordnung der Abgaben darstellt, hat den Richtern ermöglicht, die Grenzen und Merkmale der Sonderabgabe zu entwickeln. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt die Sonderabgabe heutzutage als ein etablierter Abgabentyp im deutschen Abgabenrechtssystem.

---

<sup>423</sup> BVerfGE 13, 167 (170): in diesem konkreten Fall spricht das Gericht von einer „Ausgleichsabgabe“ eigener Art in Bezug auf die Feuerwehxabgabe; BVerwGE 44, 202 (205).

<sup>424</sup> *Isensee*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S.435 (435 ff.); *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 54 f. Unter dem Begriff „nichtsteuerliche Abgaben“ werden auch die Beiträge und die Gebühren zusammengefasst.

<sup>425</sup> *Selmer*, DSz 1975, 396 (396); *ders.* GewArch 1981, 41 (41).

<sup>426</sup> *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1017 ff.). Unter dem Begriff „steuerähnliche Abgaben“ werden auch die Beiträge und die Gebühren zusammengefasst.

<sup>427</sup> *Hansmeyer/Ewringmann*, StWiPr 1990, 34 (44 f.).

<sup>428</sup> *Friauf*, in: FS Haubrichs, S. 103 (103 ff.).

<sup>429</sup> *Schemmel*, Quasi-Steuern, S.1 ff.

<sup>430</sup> *Caesar*, FA 1980, 385 (385).

<sup>431</sup> *Selmer*, DSz 1975, 396 (396)

<sup>432</sup> *Friauf*, JA 1981, 261 (261); *Heun*, DVBl. 1990, 666 (666); Vgl. Jakob, in: FS Klein, S. 663 (664); *Tewinkel/Hansjürgens*, Wirtschaftsdienst 1991, 149 (150); *Schmidt*, NVwZ 1991, 36 (36).

Die Frage nach der Zulässigkeit der Sonderabgabe ist schließlich die Frage nach dem Inhalt der Abgabenhoeheit des Staates, also danach, welche Abgabenarten der Staat erheben darf. Im Schrifttum besteht zumindest darüber Einigkeit, dass die Abgaben sich in Steuern, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben untergliedern lassen müssen<sup>433</sup>.

In Art. 105 bis 107 GG werden die Gesetzgebungskompetenzen zur Erhebung und Verteilung von Steuern geregelt. Die Gesetzgebungskompetenzen zur Erhebung anderer Abgabenarten wie Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben wurden dagegen nicht ausdrücklich festgelegt. Trotzdem befinden sich vereinzelt Normen in der Verfassung, die sich ausdrücklich auf nicht-steuerliche Abgaben beziehen, so etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die „Gebühr für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ und Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG die „Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation“. Außerdem wird aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen abgeleitet.

Nach Ansicht der Rechtsprechung enthält das Grundgesetz keinen *numerus clausus* zulässiger Abgabentypen<sup>434</sup>. Meines Erachtens ist diese Auffassung richtig, weil die Abgabenhoeheit des Staates sich nicht durch die finanz- und rechtswissenschaftliche Einordnung der Abgaben begrenzen lässt. Wo das Grundgesetz keine Grenzen gesetzt hat, soll auch die Lehre keine erfinden. Eine Einordnung in Abgabenarten in anderen Gesetzen begrenzt auch nicht die Offenheit des Grundgesetzes für andere Abgabenarten außer der Steuer, da das Grundgesetz eine Norm von höherem Rang ist. So stellt z.B. die Aufteilung der Gebühren in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren in den Kommunalabgabengesetzen keine abschließende Regelung für andere Gebührenarten dar. Die Finanzverfassung kennt keine Gebühren-, Beiträge- oder Sonderabgabentypologie.

---

<sup>433</sup> *Jakob*, in: FS Klein, S. 663 (664); Sacksofky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 55 ff; *dies.*, NJW 2000, 2619 (2625); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S.21 ff.

<sup>434</sup> BVerfGE 13, 167 (170); 93, 319 (342); 82, 159 (181); BVerwGE 44, 202 (205); vgl. *Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 269; *F. Kirchhof*, Grundriss des Abgabenrechts, § 8; Isensee, in: GS Geck, S. 355 (367); *Karpen*, AöR 1984, 417 (423); *Schmidt*, NVwZ 1991, 36 (39); *Brodersen*, in: FS Wacke, S. 103 (107); vgl. *Birk*, in: FS Ritter, S. 41 (47); *ders.*, Allgemeines Steuerrecht, § 4 Rdnr. 21; *Birk*, in: HHSp, § 3 AO (FGO) Rdnr. 162 (Stand: Aug. 1993); *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1014).

Die Erhebung von Steuern stützt sich auf Art. 105 bis 107 GG <sup>435</sup> und ist im übrigen unstrittig <sup>436</sup>. Die Erhebung anderer Abgabenarten richtet sich nach den Sachkompetenzen der Art. 70 ff. GG <sup>437</sup>. Die Offenheit des Grundgesetzes für andere Abgabenarten außer der Steuer und den Vorzugslasten hat es dem Bundesverfassungsgericht ermöglicht, die Sonderabgabe zu individualisieren und zu charakterisieren. Sonderabgabenrecht ist lediglich richterliches Recht <sup>438</sup>.

## **a.2. Sonderabgaben in der Rechtsprechung Deutschlands**

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Merkmale der Sonderabgaben so genau festgelegt, dass es in Deutschland möglich ist, von einem eigenen Abgabentyp zu sprechen <sup>439</sup>.

Nachdem im Schrifttum eine Auseinandersetzung schon früher begonnen hatte <sup>440</sup>, befasste sich das Bundesverfassungsgericht 1980 zum ersten Mal grundsätzlich mit dem Begriff der Sonderabgabe. Mit der Entscheidung zur *Berufsausbildungsabgabe* <sup>441</sup> begann der Zweite Senat eine Diskussion über die Anerkennung und Merkmale der Sonderabgabe. Dabei vertrat er die Meinung, dass es drei Kriterien gebe, die Sonderabgaben von den Steuern zu unterscheiden. Diese seien die Homogenität, Gruppenverantwortung und gruppennützige Verwendung des Aufkommens.

Ein Jahr später bereicherte der Erste Senat mit der Entscheidung über die *Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz* <sup>442</sup> die Diskussion über die

---

<sup>435</sup> Für die Kirchensteuer kommt auch Art. 140 i.V.m. Art 137 Abs. 6 WRV in Betracht.

<sup>436</sup> Siehe zweiter Teil, erstes Kapitel, b.

<sup>437</sup> BVerfGE 75, 108 (147); 93, 319 (342); *Isensee*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (443).

<sup>438</sup> BVerfGE 55, 274 (291 ff.); 67, 256 (275 ff.); 57, 139 (167); 82, 159 (179); *Meßerschmidt*, in: DVBl. 1987, 122 f.; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 55 ff.

<sup>439</sup> *Friauf*, in: FG BVerfG, S. 300 (307 f.); *Meßerschmidt*, DVBl. 1987, 925 (925 ff.); *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 55 ff.; *Jakob*, in: FS Klein, S. 663 (667).

<sup>440</sup> Siehe etwa *Friauf*, in: FS Jahrreiß, S. 45 (45 ff.); *Selmer*, DSz 1975, 396 (396 ff.).

<sup>441</sup> BVerfGE 55, 274.

<sup>442</sup> BVerfGE 57, 139.

Sonderabgaben. Er übernahm in dieser die restriktive Haltung des Zweiten Senats nur bezüglich der Sonderabgaben, deren primärer Zweck die Erzielung eines Aufkommens war. Hier ist erstmalig zu sehen, dass im Bundesverfassungsgericht selbst Uneinigkeit darüber bestand, wie die Merkmale der Sonderabgabe zu konkretisieren seien. Während der Erste Senat die Finanzverfassung stärker für andere nicht-steuerliche Abgaben zu öffnen versuchte, hatte der Zweite Senat eine restriktive Haltung gegenüber Sonderabgaben<sup>443</sup>.

1984 bestärkte der Zweite Senat in einer Entscheidung über eine *Abgabe nach dem Investitionshilfegesetz* seine restriktive Meinung. Er machte deutlich, dass die aufgestellten Kriterien zur Sicherung der Schutzfunktion der Finanzverfassung wichtig seien. Außerdem stellte er fest, dass sie grundsätzlich für alle Sonderabgaben gälten. Trotzdem räumte er ein, dass diese Kriterien unter Einschränkungen bei Sonderabgaben zur Anwendung kämen, die nicht zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe erhoben würden. Wenn aber eine Sonderabgabe einen Finanzierungszweck verfolge, sei es als Haupt- oder als Nebenzweck, gälten die genannten Anforderungen in vollem Umfang. Eventuelle Lenkungszwecke änderten daran nichts<sup>444</sup>.

In späteren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts wurde das *Obiter Dictum* aus der Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe von beiden Senaten aufgenommen<sup>445</sup>. Danach werden Sonderabgaben erhoben, wenn sie eine homogene Gruppe belasten, die eine spezifische Sachnähe zu dem Finanzierungszweck aufweist und deren Aufkommen von der Gruppe verwendet wird. Ob die Anforderungen des Bundesverfassungsgericht an diese Abgaben für die Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion und für die mit Finanzierungszweck gelten, ist noch nicht geklärt<sup>446</sup>.

---

<sup>443</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.14; *Hansjürgens*, StuW 1993, 20 (21); *Jakob*, in: FS Klein, S. 663 (673 ff.); *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts Bd.1, § 4 III 1.

<sup>444</sup> BVerfGE 67, 256 (277 f.).

<sup>445</sup> Erster Senat: BVerfGE 92,91 (115); Zweiter Senat: BVerfGE 75, 108 (147 ff.); 78, 249 (267); 82, 159 (179 ff.); 91, 186 (203); *Meßerschmidt*, DVBl. 1987, 925 (925 ff.).

<sup>446</sup> *Schemmel*, Lenken mit Steuern und Abgaben – große Mängel und Gefahren, S. 68 ff.; *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.14; *Hansjürgens*, StuW 1993, 20 (21); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 21 ff.

### **a.3. Unterscheidung zwischen Sonderabgaben und Vorzugslasten**

Bei Vorzugslasten handelt es sich um Geldleistungen, die aus Anlaß einer staatlichen Gegenleistung geschuldet werden. Bei Gebühren entgelt der Abgabenschuldner eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, um die Kosten der Leistung ganz oder teilweise zu decken. In dem Fall von Beiträgen wird eine gesamte Gruppe von Abgabenschuldnern von einer öffentlichen Einrichtung begünstigt.

Sonderabgaben fallen nicht unter den Gebühren- bzw. Beitragsbegriff. Im Unterschied zu Gebühren und Beiträgen sind die Sonderabgaben keine Gegenleistungen für eine staatliche öffentliche Leistung. Sie sind hier eher den Steuern ähnlich, weil sie auch voraussetzungslos sind<sup>447</sup>.

Obwohl die Einnahmen aus den Sonderabgaben eine bestimmte Gruppe durch die Anforderung der Gruppennützigkeit begünstigen, bedeutet das nicht, dass dies eine Gegenleistung darstellt.

### **a.4. Unterscheidung zwischen Sonderabgaben und Steuern**

Sowohl Steuern als auch Sonderabgaben sind keine Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer Leistung der öffentlichen Hand. Sie sind also voraussetzungslos. Trotzdem unterscheiden sie sich dadurch, dass Steuern den allgemeinen Finanzbedarf befriedigen, während Sonderabgaben für die Finanzierung besonderer Ausgaben erhoben werden.

---

<sup>447</sup> *Jakob*, in: FS Klein, S.663 (668); *Selmer*, GewArch 1981, 41 (41); *Jachmann*, in: StuW 1997, 299 (301); *Hansjürgens*, StuW 1993, 20 (21); *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S.27 ff.

Obwohl Steuern hauptsächlich für die allgemeine Staatsfinanzierung erhoben werden, wird eine Verbindung mit einer bestimmten Verwaltungsaufgabe nicht ausgeschlossen. Dies wäre der Fall von Zwecksteuern und Lenkungssteuern<sup>448</sup>.

Die Zwecksteuer charakterisiert sich dadurch, dass das Steueraufkommen haushaltsrechtlich zweckgebunden verwendet wird. Dies ist aber keine Gegenleistung zugunsten der Abgabepflichtigen. Lenkungssteuern werden ihrerseits als Instrument staatlicher Intervention erhoben.

## **a.5. Voraussetzungen einer Sonderabgabe**

### **a.5.1. Homogene Gruppe**

Dem Bundesverfassungsgericht folgend darf nur eine homogene Gruppe mit einer Sonderabgabe belastet werden. Sie unterscheidet sich von der Allgemeinheit und anderen Gruppen durch *„eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten“*<sup>449</sup>.

Eine Sonderabgabe, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, wäre unzulässig. Hierfür bietet sich das Beispiel der Kohlepfennigabgabe. Diese Ausgleichsabgabe schaffte Einnahmen für ein unselbständiges Sondervermögen des Bundes. Damit wurden Zuschüsse an Firmen, die die deutsche Steinkohle zur Energieerzeugung einsetzt, mit dem Ziel gegeben, den deutschen Steinkohlebergbau zu unterstützen. Mit dieser Abgabe wurden die Energieversorgungsunternehmen und die industriellen Eigenerzeuger belastet, die sie aber auf die Endverbraucher abwälzen durften. Das Bundesverfassungsgericht sah hier keine homogene Gruppe, da nach seiner Meinung der Kreis der Stromverbraucher in der

---

<sup>448</sup> BVerfGE 7, 244 (254); 49, 343 (353); 65, 325 (344); *Jachmann*, in: *StuW* 1997, 299 (300); *Arndt*, *Grundzüge des Allgemeinen Steuerrechts*, S. 6, 13; *Kirchhof*, in *HdBStR*, Bd. IV, § 88 Rdnr. 20; *Kruse*, *Lehrbuch des Steuerrechts* Bd.1, § 2 II 4 b, 2 § II 5a.

<sup>449</sup> BVerfGE 55, 274 (306); 67, 256 (276); 82, 159, (180); vgl. *Erichsen*, *JURA* 1995, 47 (50); *Sacksofky*, *Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips*, S.77; *Simon*, *DÖV* 2001, 63 (64).



Allgemeinheit der Steuerzahler aufging. Außerdem gebe es keine Gruppenverantwortlichkeit, da die Stromversorgung ein allgemeines Interesse sei <sup>450</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass eine Gruppe, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben ist, keine homogene Gruppe bilde. Sie müsse rechtlich oder sozial vorgegeben sein, der Gesetzgeber dürfe sie nicht beliebig durch das Abgabengesetz schaffen <sup>451</sup>. Sacksofsky kritisiert die Rechtsprechung, weil sie davon ausgeht, dass es in der Gesellschaft homogene Gruppen gebe. Nach ihrer Auffassung löse das Bundesverfassungsgericht das Problem der Gruppenbildung auf der falschen Ebene. Das Kriterium des Bundesverfassungsgerichts, nach dem es dem Gesetzgeber verboten sei, Gruppen beliebig zu bilden, die nicht in der Rechts- und Sozialordnungen gegeben sind, sei falsch; richtig sei zu verhindern, dass der Abgabengesetzgeber „beliebig“ Zugriff nehmen könne. Die Rechtfertigung und nicht die Gruppenbildung sei das Entscheidende. Eine Gruppe von Abgabenschuldnern sei zur Zahlung der Abgabe heranzuziehen, wenn es einen hinreichend gewichtigen Grund gebe, dann gewannen die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts - gemeinsame Interessenlage oder Gegebenheiten - wieder an Bedeutung <sup>452</sup>.

Diese Kritik ist nicht berechtigt. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts schließt nicht aus, dass die Belastung der Abgabenschuldnern eine Rechtfertigung benötigt. Deswegen fordert es auch eine Gruppenverantwortlichkeit. Indem Sacksofsky meint, dass Homogenität nur mittels einer Rechtfertigung festgestellt werden kann, vermischt sie das Kriterium der Homogenität mit dem der Gruppenverantwortlichkeit.

Das Problem der Forderung nach einer homogenen Gruppe ist, dass Homogenität ein Begriff ist, der subjektiv in jeden einzelnen Fall zu konkretisieren ist. Eine vorgegebene Interessenlage oder besondere gemeinsame Gegebenheiten sind kein genauer Maßstab, um die Entscheidung zu treffen, ob eine homogene Gruppe vorliegt ist. Dass der Gesetzgeber eine Gruppe als homogen betrachtet, weil er eine vorgegebene

---

<sup>450</sup> BVerfGE 91, 186, (205 f.).

<sup>451</sup> BVerfGE 55, 274 (306); 67, 256 (276); 82, 159 (180).

<sup>452</sup> Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.77-78; vgl. Jakob, in: FS Klein, S. 663 (672 ff.).

Interessenlage oder besondere gemeinsame Gegebenheit sieht, bedeutet nicht, dass sie tatsächlich existiert. Die Richter sind diejenigen, die in jedem konkreten Fall entscheiden müssen, ob sie tatsächlich existiert. Die Entscheidung ist schließlich nur eine subjektive Betrachtungsweise, da es keinen eindeutigen Maßstab gibt, um Gruppen zu bilden oder zu unterscheiden.

### **a.5.2. Gruppenverantwortlichkeit**

Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass eine evidente Sachnähe zwischen der homogenen Gruppe und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck bestehen muss.  
<sup>453</sup>

Eine Aufgabe darf nur mittels einer Sonderabgabe finanziert werden, wenn sie nicht in die Verantwortlichkeit der staatlichen Allgemeinheit fällt. Die evidente Sachnähe der belasteten Gruppe gegenüber einer anderen Gruppe oder der Allgemeinheit der Abgabenschuldigen ergibt eine besondere Gruppenverantwortlichkeit für die Erfüllung der mit der Abgabe zu finanzierenden Aufgabe <sup>454</sup>. Um die evidente Sachnähe zu bestimmen, wird auf den Verwendungszweck abgestellt.

Die Verantwortung für diese Aufgabe darf nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fallen. Sie muss sich überwiegend aus der Sachverantwortung der belasteten Gruppe ergeben <sup>455</sup>. Dies macht eine Unterscheidung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben erforderlich <sup>456</sup>. Dient die Abgabe einer allgemeinen Staatsaufgabe, dann ist eine Steuer zu erheben. Wenn aber eine besondere Staatsaufgabe erfüllt wird, ergibt sich eine rechtliche Verknüpfung zwischen Abgabenschuldverhältnis und Verwendungszweck, die die Erhebung einer Sonderabgabe rechtfertigt.

---

<sup>453</sup> BVerfGE 55, 274 (306 f.); 67, 256 (276).

<sup>454</sup> Patzig, DÖV 1981, 729 (746); Jakob, in: FS Klein, S. 663 (677 f.); Hansjürgens, StuW 1993, 20 (21); Kirchhof, in: FS Friauf, S. 669 (674); Simon, DÖV 2001, 63 (64).

<sup>455</sup> BVerfGE 55, 274 (306 f.); 67, 256 (276 f.); 82, 159 (180f. ).

<sup>456</sup> Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 23.

Im Schrifttum wird aber zu Recht an der Unterscheidung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben gezweifelt <sup>457</sup>, weil es keine Kriterien gibt, nach denen eine solche Differenzierung vorzunehmen ist. Jarass vertritt die Auffassung, dass mit der Unterscheidung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben keine tatsächliche Kategorisierung der Staatsaufgaben gemeint sei, sondern es darum geht, ob die Einnahmen aus den Sonderabgaben allgemein für die Befriedigung von Staatsaufgaben oder nur für eine genau definierte staatliche Aufgabe eingesetzt werden kann <sup>458</sup>. Dies erschwert die Unterscheidung zwischen Zwecksteuern und Sonderabgaben, da sie u.a. von der genauen Festlegung des Verwendungszwecks abhängt. Nach meiner Meinung fordert das Kriterium der Gruppenverantwortlichkeit anstelle einer Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben vielmehr, dass die Finanzierung einer Aufgabe von denjenigen getragen wird, die Kosten verursacht haben oder Vorteile bekommen haben <sup>459</sup>.

### **a.5.3. Gruppennützige Verwendung des Aufkommens**

Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass die durch die Sonderabgaben bewirkten Vergünstigungen dem belasteten Personenkreis zugute kommen. Dies bedeutet, dass die Einnahmen aus der Sonderabgabe im Interesse der Gruppe der Abgabenschuldigen verwendet werden müssen. Dieses Kriterium besagt allerdings nicht, dass die Einnahmen jedem einzelnen Abgabenschuldigen zugute kommen, eine überwiegende Verwendung des Aufkommens im Interesse der gesamten Gruppe genügt. <sup>460</sup>

Die Verwendung des Aufkommens für Dritte ist unter diesem Kriterium unzulässig; es sei denn, dass die fremdnützige Verwendung des Aufkommens sich aus der Natur der

---

<sup>457</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.79; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 23; *ders.*, DÖV 1989, 1013 (1018); *Arndt*, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen. Zur Abgabenfindungskompetenz des Bundesgesetzgebers, S.22 f.

<sup>458</sup> *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 23.

<sup>459</sup> Vgl. *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd I, § 4 3; *Henselner*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 81; *Friauf*, in: FS BVerfG, S. 300 (309); *Isensee*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (494).

<sup>460</sup> BVerfGE 55, 274 (306 f.); 67, 256 (276).

Sache rechtfertigen lässt <sup>461</sup>, weil eine finanzielle Verantwortlichkeit der Abgabepflichtigen für den fremdnützigen Zweck besteht oder die Abgabepflichtigen eine soziale Verpflichtung gegenüber der begünstigten Gruppe trifft <sup>462</sup>.

Indem das Abgabenaufkommen im Rahmen der Sachverantwortung der homogenen Gruppe der Abgabenschuldner verwendet wird, ergibt sich ein gruppenspezifischer Vorteil, der ähnlich einem Beitrag eine Art Entgeltcharakter hat <sup>463</sup>. Diese „sonderabgabenspezifische Gegenleistung“ ist aber keine Gegenleistung in Sinne der Vorzugslasten, da sie keine Voraussetzung für die Erhebung der Abgabe, sondern eine Forderung der Verwendung des Aufkommens ist. Demgegenüber ähnelt die Sonderabgabe der Steuer dadurch, dass sie „voraussetzungslos“ ist.

#### **a.6. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans**

Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans besagt, dass vorhersehbare Einnahmen und Ausgaben im Planungsverfahren nicht außeracht gelassen werden; er gewährleistet dem Parlament den vollen Überblick über die dem Staat verfügbaren Einnahmen. Dadurch wird die stetige parlamentarische Entscheidung und Kontrolle über das gesamte Finanzvolumen gesichert <sup>464</sup>.

Einnahmen, die nicht in den Haushalt fließen, verstoßen gegen diesen Grundsatz. Die Schaffung von Nebenhaushalten gefährdet die Kontrolle des Parlaments über die Regierung, da es keinen Überblick mehr über die dem Staat verfügbaren Einnahmen hat; außerdem werden andere Prinzipien des Verfassungshaushaltsbewilligungsrechts nicht vollständig beachtet, wie etwa die Regelung über den Finanzausgleich, die

---

<sup>461</sup> BVerfGE 55, 274 (307); 82 159 (180); vgl. *Henselner*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S.121.

<sup>462</sup> *P. Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 88, Rdnr.237 f.

<sup>463</sup> *Simon*, DÖV 2001, 63 (65).

<sup>464</sup> BVerfGE 82, 159 (178f.); *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 224 f.; *Rottländer*, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S.46; *Gröpl*, DÖV 2001, 199 (204).

Stabilitätspolitik, die Verschuldungsgrenze, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung<sup>465</sup>.

Bezüglich des Erfordernisses der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens der Sonderabgabe bestehen für diese Abgabenart finanzverfassungsrechtliche Bedenken. Zu kritisieren ist, dass diese Abgabe sich wegen der Zweckbindung wie eine haushaltsflüchtige Abgabe verhält, die sich der periodischen parlamentarischen Haushaltskontrolle entzieht.<sup>466</sup>

Die Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe bildet mit den Worten von P. Kirchhof eine „schwarze Kasse“<sup>467</sup>. Dieser Nebenhaushalt berührt das Budgetrecht des Parlaments. Obwohl das Einheitsprinzip des Art.110 Abs.1 Satz 1 GG kein kategorisches Verbot von Nebenhaushalten festsetzt, erfordert es eine restriktive Haltung gegenüber Sonderabgaben, da das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts verstoßen könnte<sup>468</sup>.

Die Einnahmen aus der Sonderabgabe müssen nicht die gruppennützige Verwendung des Aufkommens durch die Schaffung eines Nebenhaushaltes gewährleisten. In Betracht kommt auch, die gruppennützige Verwendung des Aufkommens durch eine gesetzliche Zweckbindung der Einnahmen aus der Sonderabgabe festzusetzen<sup>469</sup>.

Problematisch ist aber, dass die Zweckbindung des Aufkommens den Verteilungsprozess des Haushalts durchbricht. Hier wird kritisiert, dass die Zweckbindung des Aufkommens gegen den Haushaltsgrundsatz der Non-Affektation (auch Grundsatz der Gesamtdeckung) verstößt. Die Finanzmittel des Staates stehen im Prinzip für alle Auf- und Ausgaben des

---

<sup>465</sup> BVerfGE 91, 186 (202); *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 224 f.; *P. Kirchhof*, in: HdBStR Bd. IV, § 88 Rdnr. 230.

<sup>466</sup> *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 16 ff.; *Kirchhof*, in: HdBStR Bd. IV, § 88 Rdnr. 224; *ders.*, in: FS Friauf, S.669 (673 ff.); *Caesar*, FA 1980, 385 (409); *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 157 ff.; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 81; vgl. *Mussnug*, in: FS Forsthoff, S. 259 (272 ff.).

<sup>467</sup> *P. Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 224.

<sup>468</sup> *P. Kirchhof*, in: FS Friauf, S. 669 (671); *Hartmann*, in: Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, S. 126 (140).

<sup>469</sup> *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.81; *Pühl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 72 ff.; *Dickertmann*, in: DSJG, Bd.15, S.33 (44 ff.); *Simon*, DÖV 2001, 63 (66 f.).

Staates zur Verfügung. Durch die Verteilung der Finanzmittel werden dabei Prioritäten bei der Erfüllung politischer Ziele gesetzt. Wenn bestimmte Mittel schon reserviert wurden, werden diese dem Verteilungsprozess entzogen, was eine Privilegierung bestimmter Auf- und Ausgaben zur Folge hat.<sup>470</sup>

Aus juristischer Sicht wird ein Verstoß gegen die Non-Affektation wegen der Zweckbindung der Einnahmen eher verneint. Der Grundsatz der Gesamtdeckung ist kein verfassungsrechtlich garantierter Haushaltsgrundsatz. Dieses Prinzip ist aber gesetzlich vorgeschrieben (§ 7 Satz 1 HGrG, § 8 Satz 1 BHO). Das Non-Affektationsprinzip gilt allerdings nicht uneingeschränkt, da die Zweckbindung bestimmter Einnahmen durch Gesetz vorgeschrieben oder „als Ausnahme“ zugelassen werden kann (§ 7 Satz 2 HGrG, § 8 Satz 2 BHO).<sup>471</sup>

In der Finanzwissenschaft werden die Bedenken hinsichtlich der Zweckbindung des Aufkommens aus der Perspektive der Public-Choice-Theorie<sup>472</sup> relativiert. In der Zweckbindung des Aufkommens wird eine Möglichkeit gesehen, die Verbindung zwischen den staatlichen Einnahmen und den Ausgaben herzustellen. Den Abgabenzahlern wird durch die Zweckbindung des Aufkommens gezeigt, wofür das Aufkommen verwendet wird. Dadurch verwirklicht sie in indirekter Weise das Äquivalenzprinzip.<sup>473</sup>

Die Zweckbindung kommt jedoch nur bei Finanzierungsabgaben in Betracht, da hier die Sondervorteile der Verausgabung den Individuen oder Gruppen zugute kommen, die die Finanzierung geleistet haben<sup>474</sup>. Die Umweltlenkungsabgabe verfolgt keinen finanziellen

---

<sup>470</sup> *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 156 ff.; *ders.*, StuW 1993, 20ff; *Caesar*, in: FS Hansmeyer, S. 91 (93 ff.); *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.81.

<sup>471</sup> *Pühl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 72 f.;

<sup>472</sup> Dazu *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel/Großhof (Hrsg.), BK, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rdnr. 21 (Stand: Nov. 1997).

<sup>473</sup> Näher dazu *Hansjürgens*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neuer Ansätze, S. 137 (149 ff.); *Wittmann*, in: Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 9 (18 f.).

<sup>474</sup> *Hansjürgens*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neuer Ansätze, S. 137 (153); *ders.*, Umweltabgaben im Steuersystem. Zu den Möglichkeiten einer Einführung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 156 ff.; *ders.*, StuW 1993, 20 (24 ff.).

Zweck, sondern eine umweltschonende Verhaltensänderung. Sie ist per Definition keine Finanzierungsabgabe. Folglich lassen sich Umweltlenkungsabgaben mit einer Zweckbindung des Aufkommens nicht in Einklang bringen.

Aus den oben genannten Gründen geht die herrschende Lehre zu Recht davon aus, dass die strengen Kriterien der „Gruppenhomogenität“ und „Gruppenverantwortlichkeit“ sowohl für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion auch für solche mit Lenkungsfunktion gelten, wobei für letztere das Kriterium der „gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens“ nicht in der gleichen Intensität gegeben sein muss.<sup>475</sup>

#### **a.7. Legitimation der Sonderabgabe**

Die Sonderabgabe ist im Gegensatz zu der Steuer eine seltene Ausnahme. Die Sonderabgabe befriedigt einen speziellen Finanzbedarf und knüpft an eine besondere Finanzverantwortlichkeit der Abgabenschuldner an. Als Ausnahmeinstrument muss sie Objekt einer ständigen Überprüfung sein<sup>476</sup>.

Veränderungen der Umstände könnten dazu führen, eine Änderung oder Aufhebung des Abgabentatbestands durchzusetzen. Der Bestand der Sonderabgaben ist vorläufig und normalerweise vorübergehend zu rechtfertigen. Besonders im Fall von Umweltsonderabgaben sind die möglichen Veränderung zu beachten. Dies kann geschehen, wenn der Abgabepflichtige sein Verhalten ändert, um die Abgabe zu umgehen, oder wenn die Umweltverschmutzung sinkt oder steigt. So würde eine Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion keine Legitimation mehr haben, wenn sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen konnte, z.B., weil das Problem nicht mehr existiert.

---

<sup>475</sup> Hansjürgens, StuW 1993, 20 (22); Donner/Fischer, in: Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, S.358 (373); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1017f.); Werner/Zacharias, DB 1984, 1283 (1285); Kloepper/Thull, DVBl. 1992, 195 (200).

<sup>476</sup> BVerfGE 55, 274 (308); P. Kirchhof, in: HdBStR Bd. IV, § 88 Rdnr. 221; Hansjürgens, StuW 1993, 20 (21).

## **a.8. Typologie der Sonderabgaben**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Sonderabgaben in Sonderabgaben mit Finanzierungszweck und Sonderabgaben mit Lenkungszweck einzuteilen.<sup>477</sup>

### **a.8.1. Sonderabgaben mit Finanzierungszweck**

Zu den Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gehören zunächst solche Abgaben, die Vor- oder Nachteile innerhalb eines bestimmten Erwerbs- oder Wirtschaftszweiges ausgleichen<sup>478</sup>. Paradebeispiel ist die Milchausgleichsabgabe zum Ausgleich unterschiedlicher Betriebserträge<sup>479</sup>.

Des weiteren zählen zu den Sonderabgaben mit Finanzierungszweck solche Abgaben, die Wirtschaftszweige, Branchen oder Berufsgruppen belasten und von den dadurch entstehenden Einnahmen gruppennützige Aufgaben finanzieren (sog. Förderabgaben), wie z.B. die Qualitätsverbesserung oder der Absatz von Produkten. Die Zulässigkeit einer fördernden Sonderabgabe hängt davon ab, ob die Förderungspflichtigen eine Finanzverantwortlichkeit für den Förderungsauftrag haben.<sup>480</sup>

Bei der gruppennützigen Förderungsabgabe wird die Verantwortlichkeit aus der Verwendung des Abgabenaufkommens für eigene Interessen der Abgabenschuldigen abgeleitet. Diese gruppennützige Verwendung ergibt sich nicht, wenn die Abgabenschuldigen mit den vom Abgabenaufkommen begünstigten Personen nicht

---

<sup>477</sup> BVerfGE 67, 256 (277 f.); 75, 108 (147); 78, 249 (267 ff.); 91, 186 (202 f.); 92, 91 (120 f.); *Jakob*, in: FS Klein, S. 663 (673); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 25 f.; *Schmidt*, NVwZ 1991, 36 (38).

<sup>478</sup> *P. Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 242; *Jakob*, in: FS Klein, S. 663 (673); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 25; *Isensee*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (456 f.); *Jachmann*, StuW 1997, 299 (305 ff); *Jakob*, in: FS Klein 663 (674); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 21 ff.

<sup>479</sup> BVerfGE 18, 315.

<sup>480</sup> *Jakob*, in: FS Klein 663 (673); *P. Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 248.



übereinstimmen. Eine Sonderabgabe mit fremdnütziger Verwendung des Aufkommens ist unzulässig.<sup>481</sup>

### **a.8.2. Sonderabgaben mit Lenkungszweck**

Sonderabgaben mit Lenkungszweck sollen zu einem bestimmten Verhalten lenken oder gegebenenfalls ein Fehlverhalten sanktionieren. Der Lenkungszweck einer solchen Sonderabgabe ist, dass der Abgabenschuldner eine dem Staat unerwünschte Verhaltensweise vermeidet.<sup>482</sup>

Theoretisch wird das Ziel dieser Abgabe vollständig erreicht, wenn ihr Aufkommen Null ist. Daraus kann man schließen, dass die lenkende Sonderabgabe umgesetzt wird, um ein bestimmtes Ziel durchzusetzen, und nicht, um es zu finanzieren. Trotzdem werden ihre Einnahmen zur Erfüllung des Lenkungsziels eingesetzt. Die lenkende Sonderabgabe wird durch die Sonderbelastung der Gruppe gerechtfertigt, die für die Erfüllung des Lenkungsziels verantwortlich ist. Bekannte Beispiele von lenkenden Abgaben in Deutschland sind die Schwerbehindertenabgabe und die Berufsausbildungsabgabe. Die erste lenkt die Abgabenschuldner, Arbeitsplätze für Schwerbehinderte bereitzustellen<sup>483</sup>, und die zweite, Ausbildungsplätze in größeren Unternehmen zu schaffen und zu erhalten<sup>484</sup>.<sup>485</sup>

Sonderabgaben zum Schutze der Umwelt werden auch zu den Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion gezählt. Hier wird von der belasteten Gruppe erwartet, dass sie bestimmte umweltfeindliche Handlungen unterlässt<sup>486</sup>.

Der Schutz der Atmosphäre durch Umweltsonderabgaben wirkt wegen der Unklarheit in der Bestimmung der verantwortlichen Gruppe problematisch. Man kann die Emittenten

---

<sup>481</sup> P. Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 248; Hansjürgens, StuW 1993, 20 (22).

<sup>482</sup> Jakob, in: FS Klein 663 (673); Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 26.

<sup>483</sup> BVerfGE 57, 139 (167)

<sup>484</sup> BVerfGE 55, 274 (309)

<sup>485</sup> Jachmann, StuW 1997, 299 (306); Hansjürgens, StuW 1993, 20 (22); P. Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 245.

<sup>486</sup> Tewinkel/Hansjürgens, Wirtschaftsdienst 1991, 149 (152); Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 26 f.

von CO<sub>2</sub> nicht als eine Gruppe zusammenfassen, da CO<sub>2</sub> aus unterschiedlichen Quellen emittiert werden kann. Außerdem sind solche Emittenten nicht geographisch begrenzt. Um eine solche Gruppe zu bilden, muss man an bestimmte Ansatzpunkte anknüpfen, wie zum Beispiel die Benutzung eines Autos. So könnte man z.B. die Gruppe der Autobenutzer Deutschlands bilden, die für die Emissionen von CO<sub>2</sub> aus ihren Autos verantwortlich sind.

### **a.9. Schutz der Atmosphäre durch Sonderabgaben in Deutschland**

Eine in Deutschland zulässige Sonderabgabe muss die drei Voraussetzungen erfüllen, die das Bundesverfassungsgericht festgelegt hat. Die Abgabepflichtigen müssen eine homogene Gruppe bilden, zwischen dieser Gruppe und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck muss eine evidente Sachnähe bestehen (Gruppenverantwortlichkeit) und das Aufkommen aus der Abgabe muss eine gruppennützige Verwendung haben.

Dies gilt auch für Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion, wie z.B. einer Sonderabgabe zum Schutze der Atmosphäre. Auch hier müssen diese Voraussetzungen vorliegen, aber wie oben schon erwähnt, gelten nur die strengen Kriterien der „Gruppenhomogenität“ und der „Gruppenverantwortlichkeit“ in vollem Umfang wie bei der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, das Kriterium der „gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens“ jedoch nicht in gleichem Ausmaß.<sup>487</sup>

Eine Abgabe für den Schutz der Atmosphäre belastet im Prinzip die Verursacher der Luftverschmutzung. Daher stellt sich in bezug auf die Anforderung an die homogene Gruppe die Frage, ob das Verursachen von Schadstoffen ein geeignetes Kriterium ist, um eine Gruppe anzuerkennen. Dies ist weder eine gemeinsame vorgegebene Interessenlage noch eine besondere gemeinsame Gegebenheit. Da praktisch jeder Mensch in seinem

---

<sup>487</sup> *Hansjürgens*, StW 1993, 20 (22); *Donner/Fischer*, in: Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, S.358 (373); *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1017f.); *Werner/Zacharias*, DB 1984, 1283 (1285); *Kloepfer/Thull*, DVBl. 1992, 195 (200).

Alltag Schadstoffe verursacht, kann man allein deswegen nicht behaupten, dass es eine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe gibt.

Wenn man hier überhaupt eine homogene Gruppe anerkennen will, muss man andere Gemeinsamkeiten suchen, die eine Gruppe von der Allgemeinheit unterscheidet. Eine solche Gemeinsamkeit wäre z.B. das Autofahren.

Nähme man an, dass die Autofahrer Deutschlands eine Gruppe bildeten, dann müsste weiter für die Zulässigkeit der Sonderabgabe eine evidente Sachnähe zwischen dieser Gruppe und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck bestehen.

Der Zweck einer Sonderabgabe für den Schutz der Atmosphäre ist die Beseitigung oder Verringerung der Luftverschmutzung. In Bezug auf die Sachnähe fordert die Sonderabgabe, dass die belastete Gruppe eine überwiegende Sachverantwortung haben muss. Also darf die Verantwortung nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fallen.

Man kann eine überwiegende Sachverantwortung nicht - wie teilweise angenommen wird<sup>488</sup> - durch eine Differenzierung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben feststellen, weil es keine Kriterien gibt, eine solche Unterscheidung zu rechtfertigen<sup>489</sup>. Die überwiegende Sachverantwortung lässt sich nur durch die Verursachung von Kosten oder den Empfang von Vorteilen bestimmen<sup>490</sup>. Das Kriterium der Gruppenverantwortlichkeit fordert, dass die Finanzierung einer Aufgabe von denjenigen getragen wird, die Kosten verursacht oder Vorteile bekommen haben<sup>491</sup>. Ob eine Staatsaufgabe allgemein oder besonders ist, kann nicht festgestellt werden. Die Verursachung von Kosten oder der Empfang von Vorteilen kann aber die Heranziehung der Autofahrer zur Finanzierung einer Aufgabe rechtfertigen.

---

<sup>488</sup> Siehe Fn. 452.

<sup>489</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.79; *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1018); *Arndt*, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen. Zur Abgabenfindungskompetenz des Bundesgesetzgebers, S.22 f.

<sup>490</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.80.

<sup>491</sup> *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd I, § 4, 3; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 81; *Friauf*, in: FS BVerfG, S. 300 (309); *Isensee*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (494).

Die evidente Sachverantwortung aufgrund die Verursachung von Kosten ist trotzdem problematisch. Die Luftverschmutzung wird von unterschiedlichen Quellen verursacht. Außerdem ist nicht messbar, welchen Anteil der Luftverschmutzung jede Gruppe verursacht hat. Eine überwiegende Sachverantwortung festzustellen, ohne genau zu wissen, welche Schäden und Kosten die Autofahrer verursacht haben, ist nicht akzeptabel.

Eine Sonderabgabe mit einer umweltschonenden Lenkungsfunktion, die die Autofahrer belastet, verfolgt den Zweck, das Verhalten dieser so zu lenken, dass sie weniger mit dem Auto fahren und dass dadurch der Schadstoffausstoß sinkt. Die Autofahrer werden anhand des Verursacherprinzips zur Kasse gebeten. Ihre Sachnähe wird durch die Verursachung von „Umweltkosten“ festgelegt. Da aber die genauen Kosten nicht bekannt sind, ist fraglich, ob die Verursacherschaft der abgabepflichtigen Autofahrer in Verbindung mit der Schadensausgleichsfunktion der Abgabe ausreichen würde, um diese zu rechtfertigen. Außerdem ist ungewiss, ob diese Sonderabgabe tatsächlich den Autoverkehr verringern würde. Eine Abgabe, die tatsächlich das Verhalten der Autofahrer lenken soll, sollte daher an den Konsum von Benzin geknüpft und als indirekte Steuer erhoben werden.

Eine Sonderabgabe, die die Autofahrer belastet, muss auch das Kriterium der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens respektieren. Das heisst, die Einnahmen dieser Sonderabgabe müssen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet werden. Dies könnte durch die Verbesserung des Straßennetzes geschehen. Dieses begünstigt vorrangig die Autofahrer. Wenn darüber hinaus auch noch andere Gruppen, wie z. B. Fahrradfahrer davon profitieren, so ist dies meiner Meinung nach unschädlich, da bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion das Kriterium der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens nur in abgeschwächter Form vorliegen muss.

Den vorgenannten Sachverhalten folgend erscheint es fraglich, dass sich die Sonderabgabe für die Besteuerung von Abgasemissionen rechtfertigen lässt. Die Erfüllung der Kriteiern der Gruppenhomogenität und der evidenten Sachnähe bei einer Sonderabgabe zum Schutze der Atmosphäre ist, wie oben gezeigt, fraglich. Eine solche

Abgabe dürfte nicht direkt die Emissionen belasten. Zudem ist strittig, ob eine Gruppe der Gesellschaft eine überwiegende Sachverantwortung für den Schutz der Atmosphäre hat. Abgaben zum Schutz der Atmosphäre sollten daher als Steuer und nicht als Sonderabgabe konzipiert werden. Als Steuer müssen sich die Abgaben nicht an die strengen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts anpassen. Außerdem dürfen sie als Steuer Faktoren belasten, die tatsächlich zu umweltschonenderem Verhalten lenken können, wie z.B. den Benzinverbrauch.

## **b. Sonderabgaben im costa-ricanischen Abgabenrechtssystem**

### **b.1. Die parafiskalischen Beiträge**

Das Verfassungsgericht Costa Ricas bezeichnet die Sonderabgaben als *parafiskalische Beiträge* <sup>492</sup>. Der Begriff diene im Prinzip als Sammelbegriff für alle Abgaben, deren Aufkommen nicht in den allgemeinen öffentlichen Haushalt (Fiscus), sondern in besondere Haushalte (Parafisci) fließt <sup>493</sup>.

Die Sonderabgaben werden in Costa Rica als eine besondere Beitragsart angesehen. Es existiert bislang keine Literatur, die sich mit der Parafiskalität in Costa Rica auseinandersetzt. Sowohl das Verfassungsgericht als auch die Verwaltung benutzen für ihre Entscheidungen ausländische Literatur. Dies führt zu heftigen Widersprüchen.

Zunächst werden die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Costa Rica und die Gutachten des Procuraduría General de la República analysiert, um daraus einen parafiskalischen Beitragsbegriff festzulegen.

---

<sup>492</sup> SaConst V. 2243-97; 4785-93; 7339-94; 6478-96; 2429-92.

<sup>493</sup> *Guilliani-Fonrouge*, Derecho Financiero, S. 815.

## **b.2. Sonderabgaben in der Rechtsprechung Costa Ricas**

### **b.2.1. Einleitung**

Das Verfassungsgericht Costa Ricas befasste sich 1993 mit der Entscheidung zum *nationalen Fond gegen landwirtschaftliche Gefahr* grundsätzlich zum ersten Mal mit dem Begriff der Sonderabgabe <sup>494</sup>. Trotzdem hatte es schon in einer früheren Entscheidung desselben Jahres die Arbeitgeberabgabe als *parafiskalisch* bezeichnet, weil sie soziale und ökonomische Zwecke gleichzeitig erfülle <sup>495</sup>.

Seit der Entscheidung zum *nationalen Fond gegen landwirtschaftliche Gefahr* hat sich die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts kaum geändert. In späteren Entscheidungen hat das Verfassungsgericht dieselben Argumente nur wiederholt, ohne eine grundsätzliche Analyse der neuen Fälle vorzunehmen. Eine Reihe von Widersprüchen und Unklarheiten sind in den Urteilen über die Sonderabgabe (in Costa Rica „*parafiskalische Abgabe*“ genannt) zu finden, die im nachfolgenden Abschnitt berücksichtigt werden.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts über die *parafiskalische Abgabe* werden stark vom *Procuraduría General de la República* beeinflusst. Dieses ist das zuständige Organ für die juristischen Stellungnahmen des Staates. Zu seinen Aufgaben zählt die Schaffung einer einheitlichen Interpretation der Gesetze auf Verwaltungsebene und die juristische Vertretung des Staates in jedem Prozess, an dem er teilnimmt.

Da das *Procuraduría General de la República* an jedem Verfassungsprozess über Abgaben teilgenommen hat, äußerte es sich über die Sonderabgaben und beeinflusste damit das Verfassungsgericht <sup>496</sup>.

---

<sup>494</sup> SaConst V. 4785-93.

<sup>495</sup> SaConst V. 0797-93.

<sup>496</sup> Die Meinung des *Procuraduría General de la República* über Sonderabgaben ist auch in mehreren Gutachten zu finden. Z.B. C-096-96 vom 17.06.1996; C-080-96 vom 23.05.1996; OJ-004-2001 vom 11.01.2001; C-170-99 vom 24.08.99 und O.J-060-2001.

### **b.2.2. Entscheidung zum *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr***

Dieser Fond ist ein Hilfsprogramm für die Agrarproduzenten, die aufgrund natürlicher Katastrophen benachteiligt wurden. Die Produzenten wurden durch das Gesetz No. 6916 vom 16. November 1983 zur Bezahlung einer Abgabe verpflichtet. Der Staat muss sich ebenfalls an der Beschaffung der Mittel mit einem Beitrag beteiligen.

1993 wurde die Verfassungsmäßigkeit dieser Abgabe wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit in Frage gestellt. Diese Gelegenheit nutzte das Verfassungsgericht, um den Begriff der parafiskalischen Abgabe zu bestimmen.

Das Verfassungsgericht ist der Meinung, dass dieses Hilfsprogramm die landwirtschaftlichen Produzenten mit einer Abgabe mit ökonomischem und sozialem Zweck belaste. Das Gericht stellte fest, dass diese Art von Abgaben als *parafiskalische Abgaben*<sup>497</sup> im Schrifttum<sup>498</sup> anerkannt seien.

Der Staat erhebe solche Abgaben, aber die Einnahmen daraus seien nicht im öffentlichen Haushalt enthalten. Diese Abgaben dienten zur Finanzierung staatlicher (öffentlicher) oder halbstaatlicher (halböffentlicher), ökonomischer oder sozialer Körperschaften. Das Verfassungsgericht führte außerdem als Argument an, dass die *parafiskalischen Abgaben* die bekannten Merkmale der Abgaben hätten, weil sie vom Staat in Ausübung seiner Abgabenhochheit erhoben und zwangsweise gefordert würden. Daraus folgte das Verfassungsgericht, dass die *parafiskalischen Abgaben* tatsächlich Abgaben im Sinne des Abgabenrechts seien.<sup>499</sup>

Das Verfassungsgericht kam zu der Auffassung, dass die Sonderabgaben als Beitrag zu qualifizieren seien. Es stützte diese Behauptung auf die herrschende Lehre. Wer die

---

<sup>497</sup> Das Verfassungsgericht spricht von „*parafiskalischen Beiträgen*“. Diese wörtliche Übersetzung führt nur zu Verwirrung. Beiträge im Sinne des Verfassungsgerichts und des Abgabenrechts Costa Ricas sind in diesem Urteil als Synonym von „Abgaben“ zu verstehen.

<sup>498</sup> Das Verfassungsgericht macht keine Literaturangabe. Da es in Costa Rica keine fundierten Ausarbeitungen über solche Themen gibt, ist zu vermuten, dass es sich um ein ausländisches Buch handelt. Mit großer Wahrscheinlichkeit meinte das Verfassungsgericht das Werk von Carlos Manuel Giuliani Fonrouge „Steuerrecht“. Dieser argentinische Autor hat besondere Relevanz in ganz Lateinamerika, da er einer der Verfasser des Abgabengesetzbuchmodells ist, das in mehreren Ländern – auch in Costa Rica – übernommen wurde.

<sup>499</sup> SaConst V. 4785-93; vgl. 7339-94.

herrschende Lehre sein sollte, dokumentierte das Gericht jedoch nicht <sup>500</sup>. Diese unbedachte Behauptung sorgte, wie nachfolgend dargelegt, immer wieder in den neueren Urteilen dieses Gericht und in den späteren Gutachten des PGR für Widersprüche.

In dieser Entscheidung erklärte das Gericht die Abgabe zur Finanzierung des *nationalen Fonds für landwirtschaftliche Gefahr* als *parafiskalische Abgabe*. Es behauptete, dass sie eine Spezie der Gattung Abgabe sei, man aber wegen der Gegenseitigkeit in diesem Fall nicht von einer vollständigen Abgabenart sprechen könne. <sup>501</sup>

Über den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit meinte das Verfassungsgericht, dass sie gewährleistet werde, wenn der Gesetzgeber die Hauptmerkmale der Abgabe vorgegeben habe. Weil es von Anfang an nicht möglich sei, zu wissen, welche Produzenten durch die Einnahmen mittelbar begünstigen würden, dürfe die Exekutive dies durch Verordnung regeln, wenn eine Katastrophe eingetreten sei. Damit sei klar geworden, dass eine Abgabe mit sozialen und ökonomischen Zwecken, deren Einnahmen in einen Fond fließen, nicht verfassungswidrig sei.

Ein Jahr später wies das Verfassungsgericht eine Verfassungsklage gegen *die Abgabe zur Finanzierung des nationalen Fonds für landwirtschaftliche Gefahr* ab. Grund der Klage war, dass diese Abgabe gegen die verfassungsrechtlichen Rechte der Abgabepflichtigen verstoße <sup>502</sup>. In demselben Jahr wurde auch eine andere Verfassungsklage gegen diese Abgabe abgelehnt <sup>503</sup>. Das Verfassungsgericht lehnte in beiden Fällen die Verfassungswidrigkeit dieser Abgabe aufgrund des Kriteriums ab, das dem Urteil von 1993 zugrunde lag.

---

<sup>500</sup> Vermutlich ist hier der argentinische Professor Giuliani Fonrouge gemeint.

<sup>501</sup> SaConst V. 4785-93.

<sup>502</sup> SaConst V. 2947-94.

<sup>503</sup> SaConst V. 3151-94.



### **b.2.3. Andere Urteile des Verfassungsgerichts**

Die Rechtsprechung zum *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr* wird immer wieder zitiert, wenn von einer parafiskalischen Abgabe oder dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit im Abgabenrecht die Rede ist<sup>504</sup>.

1994 wurde erneut die Verfassungsmäßigkeit einer Sonderabgabe in Frage gestellt. Es handelte sich dabei um eine Genossenschaftsabgabe zur Finanzierung eines Ausbildungszentrums für die Mitglieder der Genossenschaft. Erörtert wurde, dass die Einnahmen aus diesen Abgaben nicht in den Haushalt fließen, aber auch der Charakter als Abgabe wurde angezweifelt.

Das Verfassungsgericht stellte fest, dass es sich tatsächlich um eine Abgabe handele. Bemerkenswert ist, dass dann aber immer wieder von einer Steuer statt von einer Abgabe gesprochen und weiterhin behauptet wurde, dass die Abgabe zur Finanzierung des *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr* eine Steuer wäre. Offensichtlich benutzte das Verfassungsgericht den Begriff Steuer als Synonym für Abgabe. Diese Art von Fehlern ist nicht selten in der Abgabenrechtsprechung des Verfassungsgerichtes. Ob es sich aber auch hier um einen Fehler handelte oder das Verfassungsgericht tatsächlich meinte, dass diese Abgaben Steuern seien, bleibt unklar. Zu beachten ist dabei jedoch, dass im Gegensatz zum ersten Urteil hier nicht gesagt wurde, dass die parafiskalischen Abgaben laut Schrifttum als Beiträge zu qualifizieren seien. Die einzig richtige Schlussfolgerung daraus ist, dass das Gericht sich weigerte, den Sonderabgaben einen eigenen Status zu verleihen, und immer wieder versuchte, sie unter die klassische Triade des Abgabenrechts zu qualifizieren.

Die Verfassungsrichter stellten in diesem Urteil fest, dass die Abgabe zur Finanzierung des Zentrums für die Ausbildung der Genossenschaftsmitglieder eine Abgabe mit sozialem und ökonomischem Zweck sei, deren Einnahmen nicht in den staatlichen

---

<sup>504</sup> Wie z.B. SaConst V. 5966-94.

Haushalt fließen. Sie werden im Schrifttum <sup>505</sup> - so das Urteil - als parafiskalische Abgaben bezeichnet <sup>506</sup>.

Bezüglich des Schicksals der Abgabeneinnahmen erklärte das Verfassungsgericht, dass das Prinzip der Gesetzmäßigkeit diese nicht umfasse. Der Staat, fügte das Gericht hinzu, habe die volle Kompetenz, um zu bestimmen, was mit dem Abgabenaufkommen zu tun sei. Dies sei eine Befugnis des Staates. Die Zweckbindung des Aufkommens zugunsten einer privaten Körperschaft sei im costa-ricanischen Recht erlaubt <sup>507</sup>.

1994 entschied das Verfassungsgericht wiederum über eine Verfassungsklage gegen dieselbe Abgabe. Hier wurde die erste Entscheidung zur Finanzierung des Zentrums für die Ausbildung der Genossenschaftsmitglieder einfach wiederholt <sup>508</sup>.

1996 entschied das Verfassungsgericht über eine Verfassungsklage gegen die Arbeitgeberabgabe <sup>509</sup>. Diese Abgabe wird von jedem Arbeitgeber an das *Banco Popular y de Desarrollo Comunal* bezahlt. Diese Institution ist eine nationale Bank, deren Zweck die ökonomische Unterstützung der Arbeitnehmer ist <sup>510</sup>.

Die Höhe dieser Abgabe beträgt 1,2 % von jedem bezahlten Lohn. Diese Einnahmen bilden zusammen mit einem pflichtigen Sparguthaben des Arbeitnehmers den Fond der kapitalisierbaren Arbeit <sup>511</sup>.

Die Einnahmen aus der Arbeitgeberabgabe erhöhen das Vermögen der Bank zur Verwirklichung ihrer Zwecke <sup>512</sup>.

Wie oben ausgeführt, hatte das Verfassungsgericht schon 1993 diese Abgabe als parafiskalisch bezeichnet, allerdings ohne Angabe von Gründen <sup>513</sup>. Diesmal begründete

---

<sup>505</sup> Siehe Fn 498.

<sup>506</sup> SaConst V. 2433-92.

<sup>507</sup> SaConst V. 2433-92.

<sup>508</sup> SaConst V. 7534-94.

<sup>509</sup> SaConst V. 6478-96.

<sup>510</sup> Ley Orgánica del Banco Popular y de Dererrollo Comunal, Art. 1 u. 2.

<sup>511</sup> Ley Orgánica del Banco Popular y de Dererrollo Comunal, Art. 5.

<sup>512</sup> Ley Orgánica del Banco Popular y de Dererrollo Comunal, Art. 6.

<sup>513</sup> SaConst V. 0797-93.

es diese Bezeichnung mit den Argumenten zur Verfassungsmäßigkeit der Sonderabgaben, die das Gericht in der Entscheidung zum *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr* gab<sup>514</sup>.

Neu ist hier die Behauptung, dass die Abgabe nicht gegen das Eigentumsrecht verstoße, weil sie nur eine Ausübung der Abgabenhoeheit des Staates sei<sup>515</sup>.

Am 22. April 1997 entschied das Verfassungsgericht wiederum über eine Verfassungsklage gegen einen sogenannten *parafiskalischen Beitrag*. Es wurde geklagt, dass die Steuer zur Finanzierung des Verbandes für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft verfassungswidrig sei. Diese Steuer belastet die Anmeldung jedes notwendigen Dokuments für eine Staatsausschreibung oder gegebenenfalls private Ausschreibung. Der Kläger kritisierte, dass die Steuer gezahlt werden müsse, obwohl der oben genannte Verband bzw. seine Mitglieder nicht an der Ausfertigung des Dokuments beteiligt gewesen seien. Der Kläger meinte, dass diese Steuer nur von den Mitgliedern dieses Verbandes gezahlt werden sollte.

Das Verfassungsgericht sah diese Abgabe nicht als verfassungswidrig an. Der Richter *Arias Gómez* wiederholte die Kriterien über die parafiskalische Abgaben, die vom Richter *Sancho González* im Urteil 4785-93 gegeben wurden. Aber er ergänzte sie auch durch einige neue Überlegungen. So wurde hier als Neuerung behauptet, dass die Abgabenhoeheit des Staates eine universale (allgemeine) Belastung der Abgabenschuldigen bei einem *parafiskalischen Beitrag* rechtfertige<sup>516</sup>. Dies bedeutet, dass die von dieser Abgabe Betroffenen nicht Mitglieder des Verbandes sein müssen.

Das Verfassungsgericht kam weiterhin zu der Auffassung, dass gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit nicht durch eine parafiskalische allgemeine Abgabe verstoßen werde, da die Abgabenhoeheit des Staates ihm die Erhebung einer Abgabe mit allgemeinen

---

<sup>514</sup> SaConst V. 6478-96.

<sup>515</sup> SaConst V. 6478-96.

<sup>516</sup> SaConst V. 2243-97.

Wirkungen erlaube und dies von keiner anderen verfassungsrechtlichen Norm oder Prinzip begrenzt werde <sup>517</sup>.

### **b.3. Die Gutachten des Procuraduría General de la República**

Das Procuraduría General de la República (PGR) ist das höchste Organ für die juristischen Stellungnahmen des Staates <sup>518</sup>, weswegen seine Meinung über die parafiskalische Abgabe eine große Bedeutung für die Verwaltung in Costa Rica hat. Zu seinen Aufgaben zählt die Schaffung einer einheitlichen Interpretation der Gesetze auf Verwaltungsebene und die juristische Vertretung des Staates in jedem Prozess, an dem das PGR teilnimmt <sup>519</sup>.

Dieses Organ hat in mehreren Gutachten das Thema der parafiskalischen Abgabe behandelt. 1989 begutachtete es die Abgabe zur Finanzierung des *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr* als eine parafiskalische Abgabe <sup>520</sup>.

Anhand von spanischer und argentinischer Literatur bezeichnete das PGR die parafiskalischen Abgaben als solche Abgaben, deren Einnahmen nicht in den Haushalt des Staates fließen. Außerdem seien sie dadurch von den fiskalischen Steuern zu unterscheiden, dass sie das Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht beachteten. Laut PGR wird die Abgabepflicht durch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe gerechtfertigt.<sup>521</sup>

Das PGR kam in dem genannten Gutachten zu der Auffassung, dass nach dem argentinischen Autor *Giuliani Fonrouge* <sup>522</sup> die parafiskalische Abgaben als Beiträge zu klassifizieren seien. Grund dafür sei, dass sie das pflichtige Entgelt für ein besonders

---

<sup>517</sup> SaConst V. 2243-97.

<sup>518</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art.1.

<sup>519</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art.3.

<sup>520</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-203-89 vom 27-11-1989.

<sup>521</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-203-89 vom 27-11-1989.

<sup>522</sup> Carlos M. Giuliani Fonrouge ist einer der Verfasser des Projektes „Abgabengesetzmodell“ für Lateinamerika, das von der Organisation der Amerikanischen Staaten (OEA) finanziert wurde. Dieses Modell wurde von Costa Rica praktisch vollkommen implementiert und als Abgabengesetz Costas Ricas verabschiedet.

privilegiertes Angebot gruppennütziger oder individueller Leistungen der öffentlichen Hand seien <sup>523</sup>.

Hier wurde der Abgabencharakter der parafiskalischen Belastung bestätigt. Trotzdem verneinte das PGR diesen in seiner Äußerung zur Verfassungsklage gegen die Abgabe zur Finanzierung des nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr <sup>524</sup>.

Die Behauptungen dieses Gutachtens wurden später vom Verfassungsgericht im Urteil über die Abgabe zur Finanzierung des *nationalen Fonds für landwirtschaftliche Gefahr* übernommen <sup>525</sup>.

1996 äußerte sich das PGR über die Abgabe zur Stabilisierung der Kaffeebranche <sup>526</sup>. Diese Abgabe belastet den Kaffeexport. Abgabepflichtiger ist der Kaffeeproduzent. Die Einnahmen aus diesen Abgaben fließen in einen *Nationalen Fond zur Stabilisierung der Kaffeebranche*. Die Abgabe wird nicht mehr gezahlt, wenn der Finanzierungsbedarf des Fonds befriedigt wurde <sup>527</sup>.

Das PGR erklärte diese Abgabe für parafiskalisch. Die Argumente dafür waren diesselben, die 1989 für die Abgabe zur Finanzierung des *nationalen Fond für landwirtschaftliche Gefahr* gegeben wurden. Diesmal stützte sich das PGR nicht nur auf spanische <sup>528</sup> und argentinische <sup>529</sup> Autoren, sondern auch auf die aktuelle Entscheidung des Verfassungsgericht zu den parafiskalischen Abgaben<sup>530</sup>.

In diesem neuen Gutachten erklärte das PGR, dass die Abgabe zur Stabilisierung der Kaffeebranche eine durch Gesetz erhobene Abgabe sei. Der Gesetzgeber bestimme den Tatbestand, den Tarif und die Abgabepflichtigen. Die Einnahmen aus dieser Abgabe

---

<sup>523</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-203-89 vom 27-11-1989.

<sup>524</sup> SaConst V. 4785-93.

<sup>525</sup> SaConst V. 4785-93.

<sup>526</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-080-96 vom 23-05-1996.

<sup>527</sup> Gesetznummer 7301 vom 2.7.1992 Art .2 und Gesetznummer 7309 vom 17.9.1992.

<sup>528</sup> José Ferreiro Lapatza.

<sup>529</sup> Manuel de Juano und Carlos M. Giuliani Fonrouge.

<sup>530</sup> SaConst V. 4785-93.

flößen nicht in den öffentlichen Haushalt, sondern kämen den Abgabepflichtigen selbst zugute. Es sei klar, dass diese Abgabe als Selbsthilfeabgabe zu sehen sei.<sup>531</sup>

1996 klagte eine Aktiengesellschaft auf Verfassungswidrigkeit einer Abgabe zur Finanzierung des Journalistenvereins. Jede Person wurde mit dieser Abgabe belastet, wenn sie eine Anzeige in einer Zeitung veröffentlichen wollte. Laut der Aktiengesellschaft stellt diese Abgabe einen Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip dar, weil sie nur die Mitglieder dieses Vereins belasten sollte und nicht die gesamte Bevölkerung, die nur verpflichtet sei, die allgemeinen Staatsausgaben zu finanzieren.<sup>532</sup>

Die Klage wurde aus prozessualen Gründen abgelehnt und das Verfassungsgericht äußerte sich nicht zum materiellen Inhalt der Klage. Interessant sind trotzdem die Äußerungen des PGR. Es sagte, dass der Gesetzgeber Steuern erhebe, um öffentliche Körperschaften zu finanzieren und dadurch seine wirtschaftliche Autonomie gewährleiste. Diese Autonomie habe *parafiskalischen* Charakter.

Es wird hierdurch wieder deutlich, dass weder in der Verwaltung noch beim Verfassungsgericht Klarheit über die Natur der Sonderabgaben besteht. Im letztgenannten Fall spricht das PGR von „Steuern“ mit *parafiskalischem* Charakter, obwohl es in früheren Gutachten die Meinung vertreten hat, dass Sonderabgaben Beiträge seien<sup>533</sup>.

2001 nahm das PGR in einem Gutachten über die Abgabe zur Finanzierung von CONAPE (<sup>534</sup>) eine interessante Haltung gegenüber den Sonderabgaben ein. Laut Art. 20 des Gesetzes Nr. 6041 vom 18. Januar 1997 müssen alle kommerziellen Banken eine Abgabe in Höhe von 5% der jährlichen Nettoeinnahmen an CONAPE bezahlen. Diese Summe kann als Werbungskosten von der Einkommensteuer abgezogen werden.

---

<sup>531</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-080-96 vom 23-05-1996.

<sup>532</sup> SaConst V. 1862-96.

<sup>533</sup> Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-080-96 vom 23-05-1996; Procuraduría General de la República: Criterio Técnico-Jurídico C-203-89 vom 27-11-1989.

<sup>534</sup> Nationalkommission für Darlehen zur Ausbildung.

Das Verfassungsgericht hatte schon einmal über diese Abgabe gesagt, dass es sich um eine Steuer handle<sup>535</sup>. Das PGR meinte dazu, dass diese Betrachtung der Abgabe als Steuer aus einer parafiskalischen Sicht diskutiert werden könne. Tatsächlich könnte man behaupten, dass man wegen des Zwecks der Abgabe diese als parafiskalisch betrachten sollte<sup>536</sup>.

Vor kurzem begutachtete das PGR einen Gesetzesentwurf über eine Abgabe auf Benzin, deren Einnahmen die Entwicklung des Hauptkantons der Provinz Limón<sup>537</sup> unterstützen sollten. Hier behauptete das PGR über die parafiskalische Abgabe, dass sie aufgrund ihres Zwecks eine besondere Bedeutung habe. Deswegen müssten deren Einnahmen nicht in den öffentlichen Haushalt fließen. Tatsächlich sei schwer zwischen einer Steuer und einer parafiskalischen Abgabe zu unterscheiden, insbesondere, wenn es sich um eine Zwecksteuer handle. Die parafiskalische Abgabe habe alle Merkmale einer Steuer, aber die Tatsache, dass sie zur Befriedigung eines sozio-ökonomischen Zwecks und nicht zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben werde, unterscheide sie von den Steuern.<sup>538</sup>

Trotz dieser Rechtsauffassung sagte das PGR, dass man nicht vergessen dürfe, dass laut Giulliani Fonrouge die parafiskalische Abgabe in der traditionellen Triade des Abgabenrechts als Beitrag zu klassifizieren sei<sup>539</sup>.

Schließlich bezog sich das PGR auf eine Zusammenfassung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, und schloss daraus, dass der Staat durch seine Abgabenhoeheit parafiskalische Abgaben erhebe, um soziale oder ökonomische Zwecke einer Gruppe mit gemeinsamen Interessen zu erzielen<sup>540</sup>.

Das PGR erklärte dann zu dem Gesetzesentwurf, dass die dort enthaltene Abgabe nicht erhoben werde, um eine bestimmte Personengruppe mit gemeinsamen Interessen zu

---

<sup>535</sup> SaConst V. 390-92.

<sup>536</sup> Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica OJ-004-2001 vom 11-01-2001.

<sup>537</sup> Costa Rica hat sieben Provinzen, sie untergliedern sich in Kantone und jeder Kanton untergliedert sich in mehreren Bezirke.

<sup>538</sup> Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica OJ-060-2001 vom 28-05-2001.

<sup>539</sup> Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica OJ-060-2001 vom 28-05-2001.

<sup>540</sup> Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica OJ-060-2001 vom 28-05-2001.

begünstigen. Aus diesem Grund sei diese Abgabe keine parafiskalische Abgabe und stattdessen als Zwecksteuer zu klassifizieren. Angesichts ihrer Natur müsse sie den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts respektieren.<sup>541</sup>

#### **b.4. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts in Costa Rica**

Das costa-ricanische Haushaltsgesetz enthält den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts in Artikel 5 a): *„Der Haushalt muss ausdrücklich alle Einnahmen und Ausgaben aus der wirtschaftlichen Aktivität enthalten. Die Summen müssen exakt angegeben werden. Die Aufrechnung ist verboten.“*

Die Verfassung Costa Ricas enthält keine explizite Norm für diesen Grundsatz. Trotzdem hat das Verfassungsgericht entschieden, dass dieser Grundsatz eine verfassungsrechtliche Natur habe. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts fordere, dass alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Haushaltsgesetz enthalten sein sollten. Daraus folge, dass unterschiedliche Haushalte für die verschiedenen Organe derselben juristischen Person verboten seien. Dieses Prinzip ermögliche unter anderem eine effiziente parlamentarische Kontrolle der wirtschaftlichen Aktivität des Staates. Abgaben, deren Einnahmen nicht in den staatlichen Haushalt fließen, seien verfassungswidrig.<sup>542</sup>

Nach Ansicht des Verfassungsgerichts stellt das *Prinzip der Kasseneinheit* eine buchungstechnische Erscheinung des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushalts dar. Dieses Prinzip habe in Costa Rica Verfassungsrang. Es besage, dass es nur eine einzige zuständige Kasse gebe, um Zahlungen an den Staat vorzunehmen. Diese Kasse sei das staatliche Organ *Tesoreria Nacional*<sup>543</sup>.

Das *Tesoreria Nacional* sei das Operationszentrum aller nationalen Finanzämter und das einzige Organ mit der legalen Befugnis, Zahlungen im Namen des Staates vorzunehmen

---

<sup>541</sup> Procuraduría General de la República: Opinión Jurídica OJ-060-2001 vom 28-05-2001.

<sup>542</sup> SaConst V. 04529-99.

<sup>543</sup> Wörtlich übersetzt: „Nationalschatzmeisteramt“.



und Geldsummen aus Renten oder anderen Gründen zu bekommen, die in die Staatskasse fließen sollten<sup>544</sup>.

Das Verfassungsgericht ist der Meinung, dass die Zwecksteuer nicht an den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans und der Nonaffektation gebunden sei, die Einnahmen aus diesen Steuern also einen besonderen Zweck erfüllten und nicht für die gesamte Deckung des Finanzbedarfs genutzt werden sollten. Es stützt sich dabei auf die historische Auslegung des Verfassungsentwurfs<sup>545</sup>. Danach habe der Verfassungsgesetzgeber tatsächlich über die Zweckbindung der Steuereinnahmen diskutiert und sei schließlich zu der Auffassung gekommen, die Zweckbindung der Einnahmen aus Steuern nicht zu verbieten. Aufgründdessen erklärte das Verfassungsgericht die Zwecksteuern für verfassungsgemäß<sup>546</sup>.

Trotzdem muss die Zwecksteuer laut Verfassungsgericht das Prinzip der Kasseneinheit respektieren. Dies bedeutet, dass die Einnahmen aus diesen Steuern in die Staatskasse fließen sollten. Danach überweist das *Tesorería Nacional* das Geld, damit der Zweck der Steuer erfüllt wird<sup>547</sup>.

Gegenüber parafiskalischen Abgaben hat das costa-ricanische Verfassungsgerichts eine viel offenere Haltung. Diese Abgaben müssen nicht in den staatlichen Haushalt fließen. Es reicht, dass sie in einen Fond oder in die Kasse eines Verbandes gelangen und dass dadurch ihr ökonomischer und sozialer Zweck erfüllt wird. Für das Verfassungsgericht steht fest, dass diese Abgaben wegen ihre Parafiskalität in keinerlei Hinsicht den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und das davon abgeleitete buchungstechnische Prinzip der Kasseneinheit erfüllen müssen. Eine nähere Begründung dafür wurde aber noch nicht abgegeben, da bislang noch keine Verfassungsklage gegen eine parafiskalische Abgabe mit dem Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts begründet wurde<sup>548</sup>.

---

<sup>544</sup> SaConst V. 04529-99.

<sup>545</sup> Acta 165, Art. 185.

<sup>546</sup> SaConst V. 04528-99.

<sup>547</sup> SaConst V. 04528-99; auch in diese Richtung: 5399-95; 3968-98; 4606-94.

<sup>548</sup> SaConst V. 4785-93; 5966-94; 2947-94; 3151-94.

## **b.5. Zusammenfassung der Ansichten des Verfassungsgerichts und des PGR über die parafiskalischen Abgaben (Sonderabgaben)**

Anhand der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und der Gutachten und Stellungnahmen des PGR ist festzustellen, dass der Begriff der parafiskalischen Abgaben in Costa Rica von einer großen Reihe an Unklarheiten und Widersprüchen umgeben ist.

Nachfolgend zunächst eine Zusammenfassung der Meinungen des Verfassungsgerichts und des PGR:

a) Parafiskalische Abgaben sind solche Abgaben, die soziale und ökonomische Zwecke verfolgen. Dies bedeutet, dass diese Abgaben nicht nur zur Finanzierung, sondern auch zur Lenkung eines Verhaltens - wenn dieses einen sozialen Zweck verfolgt (z.B. Umweltschutz) - eingesetzt werden dürfen.

Allein diese Definition reicht nicht aus, um eine neue oder besondere Abgabenart zu definieren. Steuern und Vorzugslasten können auch soziale und ökonomische Zwecke verfolgen. Laut Verfassungsgericht und PGR erscheint es notwendig, dass die Sonderabgaben immer einen für den Staat wichtigen sozialen Zweck zum Gegenstand haben.

b) Merkmal dieser Abgaben ist, dass ihre Einnahmen nicht in den öffentlichen Haushalt fließen. Das Geld gelangt normalerweise in einen Fond. Allerdings hat diese Regel Ausnahmen. Einige Sonderabgaben fließen in die Kassen bestimmter Verbände, die eine für den Staat wichtige Funktion erledigen, wie z.B. die berufsständischen Verbände der Anwälte, Ärzte u.a., die hauptsächlich zur Kontrolle der Mitglieder gegründet wurden.

c) Durch diese Abgaben werden Einrichtungen finanziert, die von sozialer Bedeutung für den Staat sind. Hier unterscheiden das Verfassungsgericht und das PGR die Sonderabgaben von den Steuern, indem die zweiten hauptsächlich zur Deckung des Finanzbedarfs erhoben werden. Sowohl das Verfassungsgericht als auch das PGR lassen außer acht, dass durch die Zwecksteuer auch bestimmte Einrichtungen mit sozialer Bedeutung finanziert werden können.

d) Die Sonderabgaben sind in der Triade des Abgabenrechts als Beitrag zu qualifizieren. Diese Auffassung wird ohne weiteres von dem argentinischen Professor *Giuliani Fonrouge* übernommen. Es erscheint bereits die Tatsache ausreichend, dass dieser Professor einer der indirekten Verfasser des costa-ricanischen Abgabengesetzes ist <sup>549</sup>, um seine Behauptungen meist ohne weitere Prüfungen zu übernehmen.

Diese Übernahme der Worte von *Giuliani Fonrouge* führt das Verfassungsgericht und das PRG in eine Einbahnstraße. Obwohl beide Organe die Sonderabgaben wie steuerähnliche Abgaben behandeln, behaupten sie immer wieder, dass nicht zu vergessen sei, dass es sich um Beiträge handle. Diese unlogische und unklare Behauptung könnte aufgelöst werden, würden die Sonderabgaben wie eine eigene Abgabenart behandelt werden.

Eine genauere Lektüre der Entscheidungen des Verfassungsgerichts und der Gutachten des PGR hinterlässt den Eindruck, dass hier die Sonderabgaben nicht vollständig reflektiert wurden. Das ist umso weniger überraschend, wenn man davon ausgeht, dass hier die Gesetzesinterpretationen und Äußerungen aus einer Collage mehrerer Autoren aus verschiedenen Ländern stammen.

e) Laut den Entscheidungen des Verfassungsgerichts und den Gutachten des PGR ist die Abgabenhöhe des Staates unbegrenzt. Der Staat verfügt über die verfassungsrechtliche Macht, alle Abgabenarten zu erheben.

Dies bekräftigt die These, dass die Verfassung in Costa Rica für jede mögliche Abgabenart offen ist. Die gesetzliche Gliederung der Abgaben in Steuern und Vorzugslasten begrenzt nicht die Abgabenhöhe des Staates, sondern belegt Beispiele.

Bei den Sonderabgaben handelt es sich per se um eine Abgabenart, deren Erhebung von der Offenheit der costa-ricanische Verfassung gewährleistet wird. Dies ist bisher nicht ausdrücklich vom Verfassungsgericht und PGR anerkannt worden. Vielmehr wurde stets die Meinung vertreten, dass die Sonderabgabe ein Beitrag sei.

---

<sup>549</sup> Siehe Fn 522.

f) Die parafiskalischen Abgaben verfolgen soziale oder ökonomische Zwecke einer Gruppe mit gemeinsamen Interessen. Diese These unterscheidet sich von der Forderung des deutschen Bundesverfassungsgerichts nach einer homogenen Gruppe dadurch, dass in Costa Rica nicht ausschließlich diese Gruppe belastet werden muss, da die Abgabenhöhe des Staates eine allgemeine Belastung rechtfertigt.

Also ist die Identität der Gruppe nur wichtig, um zu bestimmen, wer durch die Abgabe begünstigt wird. Eine Gruppenverantwortlichkeit wie in Deutschland gibt es in Costa Rica nicht.

Wichtig ist, dass die Einnahmen der Abgabe die Zwecke der Gruppe verfolgen. Man könnte hier von einer Forderung nach gruppennütziger Verwendung des Aufkommens sprechen. Dies ist praktisch in Costa Rica der Kernpunkt einer Sonderabgabe.

#### **b.6. Schutz der Atmosphäre durch parafiskalische Abgaben (Sonderabgaben) in Costa Rica**

Wie oben gezeigt, gibt es in Costa Rica keine Richtlinien oder Maßstäbe, um eine Sonderabgabe zu bestimmen. Das Verfassungsgericht und das PGR haben keinen klaren Begriff für die parafiskalische Abgabe geschaffen und verwechseln stattdessen dieses Instrument mit der Zwecksteuer oder Lenkungssteuer, obwohl immer wieder behauptet wird, dass die Sonderabgaben Beiträge sind.

Da parafiskalische Abgaben in Costa Rica einen sozialen und ökonomischen Zweck verfolgen, könnten sie im Prinzip auch für ökologische Zwecke erhoben werden. Eine Sonderabgabe für den Schutz der Atmosphäre, deren Ziel die Verringerung oder Beseitigung der Luftverschmutzung ist, sollte als Gestaltungswirkung eine Lenkungsfunction haben. Die Abgabepflichtigen sollen dazu veranlasst werden, die umweltverschmutzende Aktivität zu ändern und stattdessen ein umweltverträgliches Verhalten auszuüben.

Da die Merkmale der parafiskalischen Abgaben in Costa Rica nicht eindeutig bestimmt worden sind und diese nicht den Status einer eigenen Abgabenart haben, erscheinen sie mir als ein nicht ausreichend zuverlässiges Instrument, um ein so wichtiges Ziel wie das des Schutzes der Atmosphäre zu verfolgen.

Bis jetzt wurde die Sonderabgabe in Costa Rica eingesetzt, um Einrichtungen wie Vereine oder Verbände, die eine wichtige soziale Rolle spielen, zu finanzieren. Dies bedeutet, dass eine Sonderabgabe in Costa Rica lediglich eingesetzt werden könnte, um eine bestimmte Gruppe zu finanzieren, die für den Schutz der Atmosphäre arbeitet.

Eine solche Sonderabgabe könnte in Costa Rica erhoben und die Einnahmen an eine bestimmte Gruppe gegeben werden. Der einzige Unterschied zur Steuer wäre, dass die Einkommen aus der parafiskalischen Abgabe in einen Parafiskus und nicht in den staatlichen Haushalt fließen.

Da eine solche Abgabe den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wegen ihrer “Sonder“-Natur nicht beachtet, benötigt sie eine geeignete Rechtfertigung. Dafür ist der Zweck für die begünstigte Gruppe zu bewerten. Zu denken ist hier z.B. an die Finanzierung von Einrichtungen für die Erforschung von Abgasemissionen. So könnten die Einnahmen aus einer Sonderabgabe die Arbeit der Stiftung *Swisskontakt* in diesem Bereich unterstützen.

Die Attraktivität einer Finanzierung durch eine Sonderabgabe liegt darin, dass die Einnahmen nicht in den öffentlichen Haushalt fließen und viele Prozesse sich dadurch erledigten. Dies könnte die Finanzierung einer nichtstaatlichen Einrichtung deutlich vereinfachen.

Eine solche Sonderabgabe verliert jedoch ihren Charakter als Lenkungsabgabe, da der Focus auf der Finanzierung der begünstigten Gruppe liegt und die Lenkungsfunction nur eine Nebenwirkung ist. Aus diesem Grund wäre es einfacher, die Erfolge der Abgabe in bezug auf die Reduzierung der Luftverschmutzung nachzuweisen, wenn man eine Lenkungssteuer statt einer Sonderabgabe erhöhe. Dies gilt umso mehr, da die

Rechtfertigung der Lenkungssteuer nachweislich von der Senkung der Luftverschmutzung abhängt.

## **Drittes Kapitel**

### **Gebühren als Instrument gegen die Luftverschmutzung**

#### **a. Einleitung**

##### **a.1. Rechtslage in Deutschland**

Die Gebühr wird mit dem Beitrag unter dem Begriff der Vorzugslasten zusammengefasst. Beide Abgabenarten sind leistungsabhängig. Während die Gebühr den Empfang einer Leistung entgelt, wird der Beitrag aufgrund des Angebots einer öffentlichen Leistung geschuldet.<sup>550</sup>

Der Beitrag dient der Finanzdeckung einer öffentlichen Investition, deren Empfänger nicht individualisierbar sind; er entgelt die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung. Angesichts der Tatsache, dass eine Umweltabgabe die tatsächliche Inanspruchnahme der Umweltressourcen belasten und nicht die potentiellen Vorteile aus staatlichen Einrichtungen entgelten soll<sup>551</sup>, ist der Beitrag als Umweltabgabe auszuschließen; von den Vorzugslasten kommt nur die Gebühr als Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre in Betracht<sup>552</sup>.

In der Umweltabgabendiskussion werden die Möglichkeiten des Beitrags als Instrument des Umweltrechts insbesondere in den Verbandslasten gesehen<sup>553</sup>. Diese Abgaben sind

---

<sup>550</sup> *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 18 ff.; *Reding/Müller*, Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, S. 20 f.; *Schmölders*, Allgemeine Steuerlehre, S.64; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, II § 2 β, γ.

<sup>551</sup> BVerfGE 7, 244 (254f.); 9, 291, (297); 14, 312, (317); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 20; *F.Kirchhof*, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, Rdnr. 17; *Birk*, Steuerrecht, § 2 Rdnr. 109; *Beushausen*, KStZ 1998, 41 (41); *Lehmann*, Kommunale Beitragserhebung, S. 25.

<sup>552</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.53; *Huckestein*, ZfU 1993, 343 (358); andere Auffassung dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 5 Rdnr. 288; *Kruse*, BB 1998, 2285 (2287).

<sup>553</sup> *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 119 f.

Mitgliedsbeiträge, deren Ziel die Finanzierung der Verbandstätigkeit ist <sup>554</sup>. Unabhängig davon, ob es sich bei diesen Abgaben tatsächlich um Beiträge <sup>555</sup> oder um eine eigenständige Kategorie handelt <sup>556</sup>, sind bei den Verbandslasten ganz andere Fragestellungen als bei den direkten Umweltschutzabgaben relevant, so z.B. die nach der Zulässigkeit der Einrichtung eines Zwangsverbandes<sup>557</sup>. Daher bleiben die Verbandslasten aus dieser Untersuchung ausgeschlossen.

## **a.2. Rechtslage in Costa Rica**

Obwohl in Costa Rica der Begriff Vorzugslasten nicht existiert, sind sowohl Gebühren als auch Beiträge anerkannte Abgaben. Beide werden im costa-ricanischen Abgabengesetz definiert.

Laut Art. 4 CNPT sind Gebühren Abgaben, die wegen des Empfangs einer individualisierbaren tatsächlichen oder potentiellen öffentlichen Leistung zu entgelten sind. Obwohl der costa-ricanische Gebührenbegriff auch die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung erfasst, kommen Gebühren als Instrument zum Schutze der Umwelt nur in Betracht, wenn sie die tatsächliche Inanspruchnahme der Umweltressourcen entgelten. Der Empfang einer potentiellen öffentlichen Leistung ist nicht als Tatbestand einer Umweltabgabe geeignet, da wie oben gesagt, Umweltabgaben die tatsächliche Inanspruchnahme von Umweltressourcen verteuern sollen.

---

<sup>554</sup> BVerfGE 18, 315 (328); 71, 81 (102 ff.); 10, 89 (100 f.); *Vogel*, DVBl. 1958, 491 (491 ff.); *Selmer*, Steuerinterventionismus, S.184; *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S.36; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Komm. z. GG, Art. 105, Rdnr.14 (Stand: Nov.1997); *P. Kirchhof*, in: HdBSStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 277; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, II § 2 γ; *F.Kirchhof*, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, Rdnr. 18.

<sup>555</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.53; *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 119 f.; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, § 2 II 5 b) γ.

<sup>556</sup> *P. Kirchhof*, Jura 1983, 505 (514); *ders.*, in: HdBSStR, Bd.IV, § 88 Rdnr. 277; *Patzig*, DÖV 1981, 735; *F.Kirchhof*, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, Rdnr. 18.

<sup>557</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.54; vgl. *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 120 ff.

Das Abgabengesetz Costa Ricas definiert Beiträge als das Entgelt für Vorteile aus der Verwirklichung (Herstellung, Anschaffung, Durchführung, Erweiterung oder Verbesserung) von öffentlichen Einrichtungen oder öffentlichen Aktivitäten. Das Beitragsaufkommen muss die entsprechenden Kosten decken <sup>558</sup>. Daraus schließt man, dass diese Abgabe die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung entgelt. Eine Umweltabgabe entgelt nicht die potentiellen Vorteile aus staatlichen Einrichtungen. Der Beitrag kommt daher als Umweltabgabe nicht in Betracht und wird deswegen in dieser Arbeit nicht behandelt.

Aus den oben genannten Gründen begrenzt sich diese Arbeit auf die Untersuchung der Gebühren als Instrument zum Schutze der Umwelt. Da es darüber keine Diskussion in Costa Rica gibt, wird die Rechtslage in Deutschland dargestellt und analysiert, ob dieselben Argumente in Costa Rica angenommen werden könnten.

## **b. Abgrenzung des Gebührenbegriffs**

### **b.1. Rechtslage in Deutschland**

Bei der konkreten Inanspruchnahme von staatlichen Einrichtungen werden Gebühren geschuldet. Sie sind das öffentlich-rechtliche Entgelt für eine besondere, vom Gebührenschuldner empfangene Leistung der Verwaltung <sup>559</sup>.

Gebühren unterscheiden sich dadurch von den Steuern, dass der Steuerzahler keine staatliche Gegenleistung für seine Leistung bekommt, während der Gebührenschuldner eine öffentliche und individualisierte Leistung für sein Entgelt erhält <sup>560</sup>.

---

<sup>558</sup> Artikel 4 Abgabengesetz von Costa Rica.

<sup>559</sup> Vgl. BVerfGE 7, 244 (254); 18, 392 (396); 20, 257 (269); 28, 66 (86 ff.); 50, 217 (226); 91, 207 (223); BVerwGE 5, 136, (141); 12, 162 (170); Siehe *Trzaskalik*, *StuWi* 1992, 135 (141); *Birk/Eckhoff*, in: *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, S. 54 (58); *P.Kirchhof*, *Jura* 1983, 505 (511); *Hansmeyer/Fürst*, *Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen*, S.34;

<sup>560</sup> *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 3 Rdnr. 18; *Gosch*, *StuWi* 1990, 201 (208); vgl. *Hey*, *StuWi* 1998, 32 (36); *Plum*, *Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr*, S. 12 ff.



Anhand der Leistungsart, die das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen anbietet, unterscheidet die herrschende Lehre traditionell zwei Gebührentypen, nämlich die Verwaltungs- und die Benutzungsgebühr. Eine „Verwaltungsgebühr“ wird erhoben, wenn die dem Schuldner individuell gewidmete staatliche Leistung von einem Verwaltungsapparat erzeugt wurde. Von „Benutzungsgebühr“ spricht man, wenn die Gebühr die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung entgelt.<sup>561</sup>

In jüngster Zeit wurde die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp anerkannt. Man spricht von „Verleihungsgebühr“, wenn der Gebührenschuldner die Verschaffung eines subjektiv-öffentlichen Rechts entgelt<sup>562</sup>.

## **b.2. Rechtslage in Costa Rica**

Gebühren entgelten laut Art. 4 CNPT den Empfang einer individualisierbaren tatsächlichen oder potentiellen öffentlichen Leistung.

Sie unterscheiden sich dadurch von den Steuern, dass die Steuer eine leistungsunabhängige Abgabe ist, während die Gebühren leistungsabhängig sind.

Weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung ist in Costa Rica eine Typologie der Gebühren zu finden. Dennoch spricht nichts dagegen, von Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren in Costa Rica zu sprechen, da solche Gebühren dem gesetzlichen Begriff nicht widersprechen. Die Frage, ob die „Verleihungsgebühr“ auch in Costa Rica anzuerkennen ist, wird in einem späteren Abschnitt näher behandelt.

---

<sup>561</sup> *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 18; *Kirchhof*, in: HdBStR, Bd.IV, § 88 Rdnr. 186; *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.91.; *Kruse*, § 2 II 5 β.

<sup>562</sup> *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, 554 (554ff); *Wieland*, WUR 1991, 128 (133); *P. Kirchhof*, Jura 1983, 505 (511); *ders.*, in: HdBStR, Bd.IV, § 88 Rdnr. 187.

## c. Die Höhe der Gebühr

### c.1. Rechtslage in Deutschland

Da die Gebühr den Empfang einer vom Staat erbrachten Leistung entgelt, muss ihre Höhe so festgesetzt werden, dass die Einnahmen aus der Gebühr die erbrachte Leistung widerspiegeln. Hauptsächlich kommen zwei Prinzipien in Betracht, um die Höhe der Gebühr festzusetzen, nämlich das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Höhe der Gebühr nach dem staatlichen Aufwand für die erbrachte Leistung zu bemessen ist <sup>563</sup>. Das Kostendeckungsprinzip spielt eine doppelte Rolle für die Bemessung der Gebührenhöhe. Es konkretisiert sich als *Kostenüberschreitungsverbot* und außerdem als *Kostendeckungsgebot* <sup>564</sup>.

Als *Kostenüberschreitungsverbot* verlangt dieser Grundsatz, dass die Verwaltung nicht mehr Einnahmen erzielen darf, als die Leistungserbringung an Kosten verursacht hat <sup>565</sup>. Damit soll eine Gewinnerzielung der Verwaltung verhindert werden. Trotzdem hat das BVerwG schon Gebühren anerkannt, die die Kosten der öffentlichen Leistung übersteigen. Es hat dabei seine Entscheidungen damit begründet, dass das Äquivalenzprinzip gewahrt bleibe, solange die Höhe der Gebühr und der Wert der Leistung für den Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis stünden und die Gebühr nicht derart hoch festgesetzt sei, dass sie sich eigne, den Betroffenen von der Beantragung der

---

<sup>563</sup> Jestaedt, DVBl. 2001, 1820 (1822); Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer, S. 150; Kruse, BB 1998, 2285 (2288); Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 180; P.Kirchhof, in: HdBStR, Bd.IV, § 88 Rdnr. 200; F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 93; Ehle, DÖV 1962, 45 (45); BVerwGE 12, 162 (167); 13, 214 (222).

<sup>564</sup> Junkernheinrich/Kalich, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?. Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 179 (183); Sander, in: Information zur Raumentwicklung, 167 (171); Ehle, DÖV 1962, 45 (45); Hansmeyer/Fürst: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, S. 46; Uffhausen, Die Benutzungsgebühr, S. 61.

<sup>565</sup> Junkernheinrich/Kalich, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?. Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 179 (183); Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer, S. 156 ff.; Mohl/Wegener, KStZ 1996, 87 (89); Mohl/Schick, KStZ 1995, 41 (44); Schindler, DStZ 1991, 105 (107); Bals/Nolke, KStZ 1990, 201 (209); F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 93 ff.; Ehle, DÖV 1962, 45 (45); Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S. 426; Rupp, Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, S. 23; Felix, KStZ 1958, 97 (98); Winter, KStZ 1961, 1 (3); Stephan, Jura 1970, 867 (870).

Amtshandlung abzuschrecken <sup>566</sup>. Danach bedeutet das Kostenüberschreitungsverbot lediglich, dass kein krasses Missverhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und dem Wert der öffentlichen Leistung gegeben sein darf.

Das *Kostendeckungsgebot* fordert, dass die Gebührenhöhe zur Finanzierung der angebotene Leistung genügt <sup>567</sup>. Die Kosten werden traditionell nach betriebswirtschaftlichen Kriterien bemessen, was zu einer nachvollziehbaren Gebührenhöhe führt und die Inanspruchnahme dieser Abgabe als unkontrollierbare Einnahmequelle verhindert<sup>568</sup>. Jüngst wurde trotzdem eine Gebührenkalkulation nach volkswirtschaftlichen Kriterien gefordert, da volkswirtschaftliche Kosten zusätzlich externe Effekte sowie Knappheitsverhältnisse der betreffenden Ressourcen berücksichtigen <sup>569</sup>. Diese Forderung stößt allerdings auf Kritik <sup>570</sup>. Die wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen über die Gebührenbemessung und den Kostenbegriff stützen sich nur auf die traditionellen Gebührenarten (Benutzungs- und Verwaltungsgebühren). Die strittige umweltschonende Verleihungsgebühr und die Ressourcennutzungsgebühr geben dem Gesetzgeber viel Freiheit, um den Kostenbegriff zu bestimmen. Die Bemessung dieser Abgaben mit dem üblichen Kostendeckungsprinzip wird von daher eher abgelehnt <sup>571</sup>.

Das Kostendeckungsprinzip ist in Deutschland in fast allen Kommunalabgabengesetzen festgeschrieben <sup>572</sup>. Das Bunderverwaltungsgericht verneint jedoch, dass es um ein wesentliches Prinzip der Gebührenbemessung handelt; auch der Gesetzgeber ist nicht fest

---

<sup>566</sup> BVerwGE 13, 214 (222); 87, 154 (168 f.); 109, 272 (274); BVerfGE 20, 257 (269); P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (512).

<sup>567</sup> Junkernheinrich/Kalich, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?. Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, S. 179 (183); Behlert, Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer, S. 159 ff.; kritisch dazu Helbig, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 85 (86).

<sup>568</sup> v. Zwehl/Kaufmann, ZAU 1994, 447 (448); bezüglich Abwassergebühr siehe: Rudolph, ZAU 1994, 453 (453 ff.).

<sup>569</sup> Bals/Nolke, KSZ 1990, 201 (202 f.); Hansmeyer/Fürst: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, S. 124 ff.

<sup>570</sup> v. Zwehl/Kaufmann, ZAU 1994, 447 (448).

<sup>571</sup> Brückmann, KSZ, 141 (143).

<sup>572</sup> Bals/Nölke, KSZ 1990, 201 (209, 210). Siehe zum Beispiel § 5 u. 6 KAG NRW.

an dieses Prinzip gebunden <sup>573</sup>. Das Kostendeckungsprinzip ist lediglich für die Gebührenbemessung möglich, aber nicht unumgänglich <sup>574</sup>.

Außer dem Kostendeckungsprinzip bietet sich das Äquivalenzprinzip als Maßnahme für die Bemessung des Gebührtarifs an. Da die Gebühr insbesondere für die Deckung von staatlichen Leistungen erhoben wird, besteht eine enge Beziehung zwischen dem Entgelt und dem Wert der angebotenen Leistung. Diese Beziehung bestimmt die Höhe der Gebühr. Das Äquivalenzprinzip fordert hierzu, dass die Gebühr nach dem Wert der Leistung und deren Nutzen für den Empfänger bemessen wird <sup>575</sup>.

Das Bundesverwaltungsgericht begründete die Geltung des Äquivalenzprinzips in seinen früheren Entscheidungen mit dem Bezug auf das Wesen der Gebühr <sup>576</sup>, während es in den neueren Entscheidungen das Äquivalenzprinzip dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zuordnete <sup>577</sup>.

Das Äquivalenzprinzip ist kein kritikfreier Grundsatz. Problematisch ist insbesondere, den Wert der öffentlichen Leistung zu ermitteln. Fraglich ist, ob der Vorteil für den Leistungsempfänger (subjektives Kriterium) entscheidend oder ein „objektiver Wert“ festgelegt werden soll. Wenn sich der Wert der öffentlichen Leistung nach dem Nutzen bzw. Vorteil für den Leistungsempfänger bemessen soll, wird zur Recht bemerkt, dass die sozialen Wirkungen der Gebühr sehr gravierend sein können. So würde zum Beispiel eine Person mit niedrigerer Finanzkraft mehr zahlen als eine mit höherer Finanzkraft, wenn erstere die Leistung dringender benötigen würde. Fraglich ist außerdem, wie der

---

<sup>573</sup> BVerwGE 12, 162 (167); 13, 214 (222); 26, 305 (314); Vgl. *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 313.

<sup>574</sup> *Kloepfer*, AöR 1972, 232 (248 ff.); *Hendler*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 72; *Birk/Eckhoff*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 63; *Wieland*, Die Konzessionsabgabe. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 315; *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 100.

<sup>575</sup> *Behlert*, Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer, S. 173 ff.; *Helbig*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 85 (88 ff.); *Kruse*, BB 1998, 2285 (2288); *P. Kirchhof*, Jura 1983, 505 (512); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 18; *Mohl/Wegener*, KStZ 1996, 87 (89); vgl. *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 77 ff.; *Haller*, FA 1921, 248 (248 ff.).

<sup>576</sup> BVerwGE 12, 162 (166); 13, 214 (222); 29, 214 (215); vgl. *Richsteig*, Allgemeine Gebührenprinzipien, S. 44 ff.

<sup>577</sup> BVerwGE 26, 305 (308); 79, 90 (91); 80, 36 (39); 87, 154 (168 f.); *Schindler*, DSStZ 1991, 105 (106 f.); vgl. *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 244 ff.

subjektive Nutzen oder Vorteil bemessen werden sollte. Wenn der Wert der öffentlichen Leistung objektiv festgesetzt werden soll, muss aber ein Marktpreis für die Leistung existieren. Wie *Sacksofky* zu Recht behauptet, ist das bei hoheitlichem Handeln nicht der Fall. Beide Kriterien sind daher als Maßstab für die Bemessung der Gebühr nicht problemfrei.<sup>578</sup>

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Wasserentnahmeabgabe hat das Äquivalenzprinzip ökologisiert<sup>579</sup>. Hier wurde eine Gebühr anerkannt, deren Höhe einen bestimmten Vorteil für die Nutzung einer knappen natürlichen Ressource ganz oder teilweise abschöpft<sup>580</sup>. Bei dieser Gebühr bezieht sich die Äquivalenz nicht mehr auf eine staatliche Leistung, sondern auf die Nutzung natürlicher Ressourcen.<sup>581</sup>

## c.2. Rechtslage in Costa Rica

Das Abgabengesetz Costa Ricas regelt in Art. 4, dass die Einnahmen aus der Gebühr unmittelbar der Finanzierung der erbrachten öffentlichen Leistung dienen müssen. Dieser Artikel deutet auf die Bemessung der Gebühr nach dem Kostendeckungsprinzip.<sup>582</sup>

Das Kostendeckungsprinzip wird explizit im *Gesetz der Behörden zur Regulierung der öffentlichen Leistungen* festgeschrieben. Dieses Gesetz fordert, dass die Höhe der Gebühren sich nach den Kosten der erbrachten Leistung richten muss. Es besagt, dass die Gebühren nicht mehr Einnahmen erbringen dürfen, als die Kosten der Leistung betragen (*Kostenüberschreitungsverbot*). Trotzdem muss bei der Kostenbemessung ein wettbewerbsfähiger Tarif festgelegt werden, der die Dienstleistung ermöglicht.<sup>583</sup> Dies

---

<sup>578</sup> *Sacksofky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.102; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 262; *Schindler*, DStZ 1991, 105 (106); *Suhr*, BB 1968, 611 (613).

<sup>579</sup> BVerfGE 93, 319.

<sup>580</sup> *Heimlich*, DÖV 1996, 996 (999); *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 (419), vgl. *ders.*, NuR 1994, 170 (170 ff.).

<sup>581</sup> *Birk/Eckhoff*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 54 (63); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 19.

<sup>582</sup> Art. 4 Abgabengesetz Costa Ricas.

<sup>583</sup> Art. 3 Gesetz der Behörde zur Regulierung von den öffentlichen Leistungen (Costa Rica).

bedeutet, dass eine gewisse Gewinnerzielung erlaubt ist, um die Leistungen weiter zu entwickeln. Wie hoch eine solche Gewinnerzielung sein darf, wurde aber nicht festgelegt.

Ferner besagt Art. 31 des *Gesetzes der Behörden zur Regulierung von öffentlichen Leistungen*, dass für die Bemessung des Gebührentarifs folgende Prinzipien berücksichtigt werden müssen: soziale Gerechtigkeit, nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung, Prinzip der Einsparung von Energie und ökonomische Effizienz<sup>584</sup>.

Das Gemeindegesetzbuch (Código Municipal) deutet auf eine Bemessung der Gebührenhöhe nach dem Kostendeckungsprinzip. Art. 74 dieses Gesetzes besagt, dass sich die Gemeinden bei der Bemessung der Höhe der Gebühren nach den tatsächlichen Kosten plus 10 % Gewinnerzielung richten müssen. Anhand dieser 10 % Gewinnerzielung wird die Weiterentwicklung der erbrachten Leistung gewährleistet.<sup>585</sup> Das Kostenüberschreitungsverbot bedeutet auf Gemeindeebene, dass die Höhe der Gebühr nicht die Kosten der erbrachten Leistung plus 10 % Gewinnerzielung übersteigen darf.

Weil es keine Verfassungsnorm gibt, die die Bemessung des Gebührentarifs nach dem Kostendeckungsprinzip regelt, hat Costa Ricas dank seiner Abgabenhoeheit die verfassungsrechtliche Freiheit, den Gebührentarif nach einem anderen Prinzip als dem der Kostendeckung zu bemessen. Der Abgabengesetzgeber ist nicht an das Kostendeckungsprinzip gebunden, die Gebührenhöhe darf auch anhand des Äquivalenzprinzips oder des Vorteilsausgleichsprinzips bemessen werden. Dies ergibt sich aus Art. 6 und 121 CoPol, die die Grundlage der Abgabenhoeheit bilden. Zudem hat das Verfassungsgericht schon in mehreren Urteilen anerkannt, dass die Abgabenhoeheit des Staates keine anderen Grenzen kennt als die Grundrechte der Bürger und die Prinzipien der Verfassung<sup>586</sup>.

---

<sup>584</sup> Das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit besagt, dass die nationale Entwicklung für alle Regionen und Bürger gleich sein soll. Dies soll verhindern, dass nur Teile des Landes sich entwickeln, während andere in Armut bleiben. Das Prinzip der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung fordert eine umweltfreundliche Entwicklung.

<sup>585</sup> Art. 74 Código Municipal; SaCost V. 10134-99.

<sup>586</sup> SaCost V. 6455-94; 5398-94; 1341-93.

## **d. Lenkungsgebühren für den Schutz der Atmosphäre**

### **d.1. Rechtslage in Deutschland**

Obwohl ein Teil der Literatur den Lenkungscharakter der Gebühr in früherer Zeit abgelehnt hat <sup>587</sup>, ist die Lenkungsgebühr sowie die Lenkungssteuer seit längerem von der herrschenden Meinung als zulässiges und gewünschtes Instrument anerkannt <sup>588</sup>.

Die Anerkennung der Lenkungsgebühr resultiert daher, dass das Gebot zweckneutraler Gebühren nicht aus dem Grundgesetz abzuleiten ist. Im Schrifttum wird Art. 109 Abs.2 GG als die normative Rechtfertigung der lenkenden Gebühr angesehen <sup>589</sup>; denn auch mit ihrem Gebührenaufkommen müssen Bund und Länder den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichheitsgewichts Rechnung tragen.

Aus Sicht des Verfassers liegt die Rechtfertigung der lenkenden Gebühr in der Erreichung der Staatsziele. Gebühren haben wie alle anderen Abgabenarten im Prinzip die Aufgabe, Einnahmen zu schaffen. Steuern sorgen dafür, den gesamten Finanzbedarf zu decken, Gebühren entgelten einen Sondervorteil und decken die entsprechenden Kosten. Dass Gebühren auch als Steuerungsinstrumente benutzt werden dürfen, liegt daran, dass der Staat in der Verfassung bestimmte Aufgaben und Ziele festgelegt hat, die er mit allen erlaubten Instrumenten verfolgen darf. Diese Aufgaben und Ziele rechtfertigen das Benutzen von Gebühren als Instrument der Politik.

Ebenso wie die Steuern bieten sich die Gebühren als Lenkungsmittel der Umweltpolitik des Staates an <sup>590</sup>. Aus Sicht des Verfassers liegt die Attraktivität der Gebühr im

---

<sup>587</sup> Siehe *Leisner*, in: GS Peters, S. 731 (732). Nach seiner Auffassung verbietet der Entgeltcharakter des Gebührenbegriffs die Verfolgung außerfiskalischer Zwecke; vgl. auch BVerwGE 12, 162 (170).

<sup>588</sup> Siehe dazu *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 19; *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, 554 (559); *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 318; *Im*, Kommunale Gestaltungsspielräume bei der Bemessung von Gebühren, S.189; *Kloepfer*, AöR 1972, 232 (232 ff).

<sup>589</sup> *Kloepfer*, AöR 1972, 233 (246); *Siekman*, ZAU 1994, 441 (444); *Im*, Kommunale Gestaltungsspielräume bei der Bemessung von Gebühren, S.189 f.

<sup>590</sup> Siehe dazu u. a.: *Gawel*, KStZ 1993, 64 (65); *ders.*, StaWiPr 1995, 45 (45 ff.); *ders.*, KStZ 1996, 21 (22); *Bals/Hansjürgens*, KStZ 1990, 201 (203); *Mohl/Wegener*, KStZ 1996, 87 (90); *Junkernheinrich/Kalich*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben? S. 179 (179 ff.); *Siekman* sieht die Attraktivität der Gebühr darin, dass sie zwischen einer marktmäßigen Steuerung über Preise (z.B. die

Umweltbereich und hier insbesondere für den Schutz der Atmosphäre darin, dass sie im Gegensatz zu den Steuern eine Alternative bietet, die Emissionen von Schadstoffen unmittelbar zu belasten.

Der Einsatz von Gebühren als Steuerungsmittel gegen die Luftverschmutzung ist aber nicht unstrittig. Fraglich ist, ob die Benutzung des Gutes Luft eine individuell zurechenbare staatliche Leistung ist. Wenn das Umweltmedium Luft kein öffentliches Gut ist oder nicht ausschließlich dem Interesse der Allgemeinheit dient, sondern individuellen Rechtsträgern zugeordnet ist, lässt sich eine Umweltlenkungsgebühr nicht einfach rechtfertigen. Ein Schadstoffemittent nimmt nicht nur den öffentlichen Lufthaushalt, sondern auch den von den entfernteren Nachbarn in Anspruch. Für die Nutzung dieses Anteils, der nicht als öffentlich gilt, scheint nur der individuelle Rechtsträger legitimiert, ein Nutzungsentgelt zu verlangen<sup>591</sup>. Die Gebühr dürfte also nur den Anteil des öffentlichen Lufthaushalts entgelten, der von dem Nutzer in Anspruch genommen würde.

Die Gebührenlösung hat auch das Problem, dass die traditionellen Gebührenmodelle (Verwaltungs- und Benutzungsgebühr) nicht geeignet sind, die Benutzung der Luft als individuell zurechenbare staatliche Leistung zu entgelten. Hier bietet sich die umstrittene Verleihungsgebühr als Instrument gegen die Luftverschmutzung, obwohl sie für einige eine Beschränkung der individuellen Freiheit bedeutet<sup>592</sup>.

## **d.2. Rechtslage in Costa Rica**

Bis jetzt ist weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung erörtert worden, ob Gebühren überhaupt einem Lenkungszweck dienen dürfen. Nach Meinung des Verfassers könnte man mit Art. 176 und 185 der costa-ricanischen Verfassung die lenkende Gebühr und ihre möglichen Einnahmen rechtfertigen.

---

sogenannten Umweltzertifikate) und ordnungsrechtlichen Maßnahmen (z.B. Verbote, Auflagen und Bußgelder) steht. *Siekmann*, ZAU 1994, 441 (443).

<sup>591</sup> *Bullinger*, in: FS Weber, S. 663 (668).

<sup>592</sup> *P. Kirchhof*, in: HdBSStR, Bd. IV, § 8 Rdnr. 187; *Friauf*, in: FS Universität Köln, S. 679 (679 ff.).



Art. 176 CoPol erklärt, dass der Haushalt der Republik sämtliche Einnahmen enthalten muss. Hier wird kein Unterschied zwischen den Einnahmequellen gemacht, woraus man schließen kann, dass der Haushalt auch Einnahmen aus lenkenden Gebühren enthalten darf. Außerdem erklärt Art. 185 CoPol, dass „la Tesoreria Nacional“ das einzige Organ ist, das alle Renten und anderen Einnahmen, die aus anderen Gründen an den Staat gezahlt werden, bekommen darf. Hier lässt die Verfassung Costa Ricas die Gründe für die Einnahmen offen. Denkbar ist, dass Einnahmen aus lenkenden Gebühren hier eine Rechtfertigung finden.

Außerdem lässt sich die lenkende Gebühr mit der Erreichung der Staatsziele rechtfertigen. Da der Umweltschutz ein in Art. 50 der costa-ricanischen Verfassung vorgegebenes Ziel ist, darf der Staat dieses auch mit Finanzinstrumenten verfolgen. Dies schließt mithin auch den Einsatz von lenkenden Gebühren nicht aus. Bezüglich der Bedenken gegen die Gebühr als Lenkungsinstrument für den Schutz der Atmosphäre verweise ich auf die oben vorgenommenen Ausführungen <sup>593</sup>.

## **e. Untersuchung der einzelnen Gebührentypen. Ist die Benutzung des Gutes Luft eine staatliche Leistung?**

### **e.1. Benutzungsgebühr**

#### **e.1.1. Rechtslage in Deutschland**

Die Benutzungsgebühr entgelt die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anstalt. Ein Beispiel dafür sind die Entgelte für die Benutzung von Verkehrsmitteln, öffentlichen Schulen oder die Versorgung mit Wasser oder Strom, sowie Entsorgungsleistungen. <sup>594</sup>

---

<sup>593</sup> Siehe zweiter Teil, drittes Kapitel, d.1.

<sup>594</sup> *Uffhausen*, Die Benutzungsgebühr, S.93; *P. Kirchhof*, in: HdBStR, Bd. IV, § 8 Rdnr. 187; *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 18.; *Mohl/Wegener*, KStZ 1996, 87 (89); *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 218; *Plum*, Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr, S. 45 f.

Gebühren werden gesetzlich definiert. Der deutsche Gebührenbegriff begrenzt sich in fast allen Gebührengesetzen auf die Benutzungs- und Verwaltungsgebühr, während die Verleihungsgebühr in keinem gesetzlichen Text genannt wird. Es wird sogar in manchen Texten - insbesondere in den Kommunalabgabengesetzen der Länder - ausdrücklich erwähnt, dass Gebühren entweder Verwaltungs- oder Benutzungsgebühren sind. So zum Beispiel in § 4 Abs.2 KAG NW: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung - Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit - der Verwaltung (Verwaltungsgebühr) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden“.

Die Benutzungsgebühr setzt also voraus, dass der Abgabenschlichtige eine öffentliche Einrichtung oder Anlage benutzt. Solche Anlagen sind typischerweise menschlich geschaffene Organisationseinheiten wie beispielweise Schwimmbad, Museum oder Festhalle<sup>595</sup>.

Die Benutzungsgebühr wird durch die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung gerechtfertigt. Diese Leistung besteht aus dem Zur-Verfügung-Stellen der Anstalt oder Einrichtung.<sup>596</sup>

Die Luft ist per se keine öffentliche Einrichtung oder Anlage, sondern eine Naturgegebenheit. Der Staat darf also nicht die Luft als öffentliche Anstalt oder Einrichtung beanspruchen. Wenn jemand atmet oder Abgase emittiert, nimmt er keine öffentliche Einrichtung oder Anstalt in Anspruch. Er benutzt ein allgemeines Gut (<sup>597</sup>).

Eine Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme der Luft scheitert wegen der fehlenden öffentlichen Einrichtung oder Anstalt.

---

<sup>595</sup> Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (774); Uffhausen, Die Benutzungsgebühr, S. 93.

<sup>596</sup> F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 24 f.; Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 94 f.; Hansmeyer/Fürst, Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlicher Leistung, S. 37; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 111; Lange, NJW 1979, 129 (131).

<sup>597</sup> Köck, JZ 1993, 59 (63).

### **e.1.2. Rechtslage in Costa Rica**

Sowohl das Grundgesetz als auch die Verfassung Costa Ricas enthalten keinen verfassungsrechtlichen Begriff der Gebühr. Trotzdem hat der Begriff verfassungsrechtliche Relevanz, da die Gebühr sich wie alle anderen Abgaben an die Verfassung anpassen muss.

Der costa-ricanische Gebührenbegriff ist im Abgabengesetz festgelegt und besagt, dass Gebühren die Geldleistung für eine für den Abgabenschlichtigen individualisierbare effektive oder potentielle öffentliche Leistung sind.

Gebührenarten werden nicht definiert. Relevant ist für den costa-ricanischen Gebührenbegriff nur, dass der Staat eine individuelle Leistung erbringt. Eine Gliederung der Gebührenarten hat keine gesetzliche Relevanz.

Die individuelle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anstalt wird in Costa Rica allgemein als öffentliche individuelle Leistung des Staates gegenüber den Abgabenschlichtigen interpretiert. Dies erlaubt dann die Erhebung von Gebühren zum Beispiel in Museen und anderen öffentlichen Einrichtungen.

Wie im deutschen Recht ist auch im costa-ricanischen Recht abzulehnen, dass die Inanspruchnahme der Luft eine öffentliche Einrichtung oder Anstalt ist. Dies bedeutet, dass sich eine Benutzungsgebühr in Costa Rica für den Schutz der Atmosphäre nicht eignet.

## **e.2. Verwaltungsgebühr**

### **e.2.1. Rechtslage in Deutschland**

Die Verwaltungsgebühr entgelt eine dem Abgabenschuldner individuell zurechenbare Amtshandlung oder Verwaltungstätigkeit.<sup>598</sup>

Eine typische Verwaltungsgebühr ist solche, die aufgrund eines gestellten Antrages in der Verwaltung - z.B. um eine Genehmigung oder Erlaubnis zu bekommen - erhoben wird. Die Amtshandlung, die entgolten wird, ist die Bearbeitung des Antrages.

Schon der Begriff der Verwaltungsgebühr schließt aus, dass diese Gebührenart das Umweltlenkungsziel des Schutzes der Atmosphäre verwirklichen kann. Saubere Luft ist keine dem Abgabenschuldner individuell zurechenbare Amtshandlung oder Verwaltungstätigkeit, sondern eine Naturgegebenheit. Verwaltungsgebühren dürfen nicht erhoben werden, um die Inanspruchnahme des Umweltmediums Luft zu entgelten.

### **e.2.2. Rechtslage in Costa Rica**

Auch in Costa Rica ist die Erhebung von Verwaltungsgebühren möglich, um eine individuell zurechenbare Amtshandlung oder Verwaltungstätigkeit zu entgelten<sup>599</sup>.

Solche Gebühren eignen sich - wie im deutschen Recht – nicht, um dem Schutz der Atmosphäre zu dienen, da die Inanspruchnahme des Umweltmediums Luft keine individuell zurechenbare Amtshandlung oder Verwaltungstätigkeit ist. Lenkungsgebühren für den Schutz der Atmosphäre sind per se keine Verwaltungsgebühren.

---

<sup>598</sup> *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 94 f.; *P. Kirchhof*, HdBStR, § 88 Rdnr. 186; *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rdnr. 18; *Mohl/Wegener*, KStZ 1996, 87 (89); *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 218; *Plum*, Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr, S. 44 f.

<sup>599</sup> Art. 4 CNPT; Art. 121 CoPol.

### e.3. Verleihungsgebühr

#### e.3.1. Rechtslage in Deutschland

Von einem Teil des Schrifttums wird in der Verleihungsgebühr ein dritter Gebührentyp gesehen <sup>600</sup>. Sie soll die Verschaffung oder Einräumung eines subjektiv öffentlichen Rechts entgelten. In der Rechtsverschaffung wird die Verwaltungsleistung gesehen. Diese Rechtsverschaffung ist als einzige von Bedeutung für die Rechtfertigung des Entgeltes, denn ob der Abgabepflichtige seine Berechtigung ausnutzt oder nicht, ist für den Tatbestand unwichtig. <sup>601</sup>

Die Förderabgabe und die Spielbankenabgabe werden von den Vertretern der Verleihungsgebühr als Beispiele solcher Abgabe bezeichnet <sup>602</sup>.

Als Anachronismus <sup>603</sup> und Preis für Freiheit <sup>604</sup> wird diese Abgabenart von den Kritikern bezeichnet. Insbesondere wird kritisiert, dass die Verleihungsgebühr die typische Ausgleichsfunktion der Gebühren nicht erfüllt <sup>605</sup>. Die Verleihung eines Rechtes ist nicht mit einem staatlichen Aufwand verbunden, sie verursacht keine Kosten für die Verwaltung <sup>606</sup>. Die Verleihungsgebühr wird von den Kritikern eher als steuerähnliche Sonderabgabe denn als Vorzugslast gesehen <sup>607</sup>.

Für die Vertreter der Verleihungsgebühr hat sie besondere Attraktivität im Umweltbereich. In seinem Plädoyer über die Verleihungsgebühr bestreitet F. Kirchhof, dass die Umwelt eine Leistung des Staates sei. Aus diesem Grund dürfe der Staat hier

---

<sup>600</sup> Insbesondere F. Kirchhof, DVBl. 1987, 554 (554 ff.); Wieland, WUR 1991, 128 (133).

<sup>601</sup> Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 95; F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, S. 29; Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 28 ff.; Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 218 f.; Plum, Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr, S. 46 f.

<sup>602</sup> Dies ist allerdings strittig. Siehe Jarass, DÖV 1989, 1013 (1013 f.).

<sup>603</sup> Friauf, in: FS Universität Köln, S. 679 (679 ff.).

<sup>604</sup> P. Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 187.

<sup>605</sup> Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (777); P. Kirchhof, in: HdBStR, Bd. IV, § 88 Rdnr. 187; Friauf, in: FS Universität Köln, S. 679 (695 f.); Jarass, DÖV 1989, 1013 (1016); Heun, DVBl. 1990, 666 (673); Sander, DVBl. 1990, 18 (23).

<sup>606</sup> Kloepfer, UPR 1997, 81 (84).

<sup>607</sup> Jarass, DÖV 1989, 1013 (1016).

keine Benutzungsgebühren erheben. Trotzdem meint F. Kirchhof, dass es durch einen Staatsvorbehalt möglich wäre, die Benutzung der Umwelt grundsätzlich zu verbieten und dann ein Recht auf Umweltnutzung zu verleihen. Das Umweltnutzungsrecht könnte dann mit einer Verleihungsgebühr belastet werden.<sup>608</sup>

Die Zulässigkeit der Verleihungsgebühr hängt von einem vorherigen Verbot - durch Monopol, Staatsvorbehalt oder Verbot bestimmter Tätigkeiten - ab. Dieses Verbot wird durch die Gestattung eines Rechtes - durch Konzession, Privileg, Dispens, Bewilligung, Verleihung, Erlaubnis, Genehmigung oder Zulassung - den Bürgern zugestanden. Die Verleihung dieses Rechtes, auf das kein Anspruch besteht, darf belastet werden.

Die Verleihungsgebühr darf nicht die grundrechtlich geschützte Freiheit der Bürger beschränken. Voraussetzung für diese Gebührenart ist die Rechtsverleihung. Die Freiheit der Willensbildung jedes Bürgers wird nicht beschränkt, weil jeder die Auswahl hat, sich ein Recht verleihen zu lassen, deren Ausübung mit einer Gebühr verknüpft ist. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verleihungsgebühr hängt von der Befugnis des Staates ab, ein bestimmtes Verhalten durch Erlaubnis zu verleihen. Das setzt voraus, dass dem Bürger dieses Verhalten nicht bereits durch die Grundrechte gewährleistet wird.<sup>609</sup>

Da die Nutzung der Umwelt für das Leben notwendig ist, darf der Staat ein allgemeines Verbot oder eine Begrenzung dieses Gutes nicht festsetzen. Tätigkeiten wie das Atmen von Luft müssen selbstverständlich frei bleiben. Sie stellen eine Ausübung der Menschenrechte dar und dürfen daher nicht verboten werden.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Umweltressourcen sowohl für private als auch erwerbswirtschaftliche Nutzung unbeschränkt zur Verfügung stehen. Saubere Luft und andere Naturressourcen wie Wasser und Bodenschätze müssen nach dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip rationell und umweltfreundlich benutzt werden. Die

---

<sup>608</sup> F. Kirchhof, DVBl. 1987, 554 (554 ff.).

<sup>609</sup> Wieland, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 127 f.; Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.96; Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 264.

Inanspruchnahme der Umweltressourcen muss den zukünftigen Generationen eine gesunde Umwelt gewährleisten.<sup>610</sup>

Wie oben erwähnt, darf die Benutzung der Luft zum Atmen nicht beschränkt werden; trotzdem ist denkbar, die erwerbswirtschaftliche Inanspruchnahme der Luft - das heißt, wenn die Luft als technisches Medium zur Produktion verwendet oder verschmutzt wird - an eine Konzession anzuknüpfen. Sie könnte durch eine Verleihungsgebühr belastet werden.<sup>611</sup>

Die Schadstoffemissionen aus dem Verkehr z.B. könnte man dann mit einer Verleihungsgebühr belasten<sup>612</sup>. Aus ökologischer und gesundheitlicher Sicht ist das Beschränken des Rechts der Menschen, sich mit dem Auto zu mobilisieren<sup>613</sup>, verfassungskonform, da die Ausübung dieser Freiheit nicht gegen die allgemeinen Interessen verstoßen darf. Den Autofahrern würde der Staat ein Recht verleihen. Die Autofahrer würden die Abgabe entsprechend der Menge der Abgase zahlen. Das Recht, sich mit dem Auto zu mobilisieren, ist nach Meinung des Verfassers kein Grundrecht. Es stellt nur die Ausübung der grundrechtlichen Freiheitsverbürgung dar. Im Schrifttum wird versucht, ein Grundrecht auf Mobilität mit dem Auto zu rechtfertigen. Aber auch in diesem Fall wäre die Beschränkung von solchen Rechten aus Umweltschutzgründen verfassungskonform.

Die Verleihungsgebühr gleicht wie jede andere Gebühr einen Vorteil aus, der den Abgabepflichtigen eine Sonderposition gibt<sup>614</sup>. Wenn der Staat ein Recht verleiht, die Luft für private oder wirtschaftliche Zwecke in Anspruch zu nehmen, haben die Bürger oder Unternehmen durch den Zugriff auf diese begrenzte Ressource einen Sondervorteil gegenüber denjenigen, die dieses Recht nicht haben. Dass dem Begünstigten ungerechtfertigt Vermögen zuwächst, verhindert der Staat dadurch, dass er diesen Vorteil nur dann gewährt, wenn dieser mit einer Abgabe belastet wird. Zu beachten ist trotzdem,

---

<sup>610</sup> *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 127 ff.; *derselbe* (1991), Konzessionen und Konzessionsabgaben, in WUR 1991, S. 134.

<sup>611</sup> *F. Kirchhof*, DÖV 1992, 233 (238).

<sup>612</sup> *Gusy*, ZRP 1993, 439 (440).

<sup>613</sup> Näher dazu *Ronellenfitsch*, DAR 1994, 7 (7 ff); kritisch: *Sendler*, NJW 1995, 1468 (1468 ff.); *Koch/Jankowski*, NuR 1997, 365 (366); *Krings*, DVBl. 1996, 90 (90 ff.).

<sup>614</sup> *Götz*, AöR 1985, 200 (203); *Vogel*, in: FS Geiger, S. 518 (534).

dass isolierte Maßnahmen einzelner Kommunen gegen die Luftverschmutzung nur geringe Erfolge erzielen. Wenn die Gebühr als Mittel gegen die Luftverschmutzung eingesetzt wird, muss sie im gesamten nationalen Gebiet erhoben werden <sup>615</sup>.

### **e.3.2. Rechtslage in Costa Rica**

Wie oben schon erwähnt, beinhaltet das Abgabengesetz Costa Ricas einen sehr offenen Abgabebegriff. Weder von Verwaltungs- noch von Benutzungsgebühr wird gesprochen. Kern des Gebührenbegriffs ist die staatliche Leistung.

Was aber staatliche Leistung bedeutet, wird nicht erläutert. In diesem Sinne kann man unter einer staatlichen Leistung das Erlangen einer Amtshandlung oder Verwaltungstätigkeit, das Benutzen einer staatlichen Einrichtung oder Anlage und auch die Verleihung eines Rechtes verstehen. Wichtig ist aber, dass die zu entgeltende Leistung eine vom Staat erbrachte Leistung ist.

Unstrittig ist, dass der Schutz der Umwelt seit der Reform des Art. 50 der costa-ricanischen Verfassung ein dem Staat aufgegebenes Ziel ist. Die neue Form dieses Artikels befugt den Staat, die Benutzung der knappen Umweltressourcen zu regulieren, damit den zukünftigen Generationen eine gesunde Umwelt erhalten bleibt.

Die Anknüpfung der Inanspruchnahme von Umweltressourcen an eine Rechtsverleihung wäre dann nach Artikel 50 der Verfassung nicht nur möglich, sondern auch ein adäquates Instrument, um die Umwelt zu schützen.

Da die Voraussetzung der Verleihungsgebühr ohne weiteres in Costa Rica verfassungsmäßig ist, nämlich die Verleihung eines Rechtes, auf das kein Anspruch besteht, stehen dieser Abgabe im costa-ricanischen Recht in der Hinsicht keine Hindernisse entgegen.

---

<sup>615</sup> *Sander*, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 167 (169); *Benkert*, in: Wo bleiben die Umweltabgaben?, S. 159 (161).



## **f. Vorteilsabschöpfungsabgaben wegen der Nutzung knapper natürlicher Ressourcen**

### **f.1. Rechtslage in Deutschland: Die „Wasserpfennig-Entscheidung“ und das Umweltmedium Luft**

Mit der Erhebung 1988 einer Wasserentnahmeabgabe in Baden-Württemberg <sup>616</sup> begann die Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Abgabenart <sup>617</sup>.

Mit dieser Abgabe wurde die Entnahme von Wasser aus Oberflächengewässern und Grundwasser belastet. Wie Baden-Württemberg erhoben auch Berlin <sup>618</sup>, Brandenburg <sup>619</sup>, Bremen <sup>620</sup>, Hamburg <sup>621</sup>, Hessen <sup>622</sup>, Mecklenburg-Vorpommern <sup>623</sup>, Niedersachsen <sup>624</sup>, Sachsen <sup>625</sup>, Sachsen-Anhalt <sup>626</sup>, Schleswig-Holstein <sup>627</sup> und Thüringen <sup>628</sup> ähnliche Abgaben, die die Wasserentnahme belasten. Obwohl die einzelnen Landesgesetze sich untereinander erheblich unterscheiden, haben sie gemeinsam, dass sie eine Entgeltung für die Wasserbenutzung fordern. Bayern, Nordrhein-Westfalen <sup>629</sup>, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben eine solche Abgabe nicht erhoben.

Die Diskussion über die Wasserentnahmeabgabe konzentriert sich auf die Frage, ob ein Land für die Erhebung einer solchen Abgabe die Gesetzgebungskompetenz hat. Dies hängt von der Natur der Abgabe ab.

---

<sup>616</sup> § 17a WG.

<sup>617</sup> v. *Mutius/Lünenbürger*, DVBl. 1995, 1205 (1213); *Schröder*, DÖV 1996, 667 (667); *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.119 f.; *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen?, S. 101 f.

<sup>618</sup> § 13a BWG

<sup>619</sup> § 40 BbgWG

<sup>620</sup> § 1 BrGruWEGG

<sup>621</sup> § 1 GruWaG

<sup>622</sup> § 1 HgruWAG. In Hessen soll diese Abgabe schrittweise abgeschafft werden. Im Januar 2001 erfolgte eine Reduzierung der Abgabenhöhe um 50 %. Laut § 3 HgruWAG entsteht die Grundwasserabgabe mit Ablauf des 31. Dezember 2002 nicht mehr.

<sup>623</sup> § 16 LWaG

<sup>624</sup> § 47 NWG

<sup>625</sup> § 23 SächsWG

<sup>626</sup> § 47 WG LSA

<sup>627</sup> § 1 GruWAG

<sup>628</sup> § 31 ThürWG. Mit der Bekanntmachung des Thüringer Wassergesetz vom 4. Februar 1999 wurde die Wasserentnahmeabgabe abgeschafft.

<sup>629</sup> vgl. *Bizer/Linscheid*, ZfU 1999, 215 (228).

Als Steuer kommt die Wasserentnahmeabgabe in Form der Verbrauchsteuer in Betracht<sup>630</sup>. Dann könnte sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 105 Abs. 2a GG ergeben. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. An dem Merkmal der Örtlichkeit mangelt es hier - anders als bei den Stadtstaaten - aber gerade, so dass die Anwendbarkeit des Art. 105 Abs. 2a GG zumindest daran scheitert<sup>631</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes kann auch nicht aus Art. 105 Abs. 2 GG hergeleitet werden. Da die Ertragsverteilung nach Art. 106 GG Rückwirkungen auf die Erhebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG hat, ergibt sich nämlich aus Art. 105 Abs. 2 GG trotz des Wortlauts keine konkurrierende, sondern eine ausschließliche Bundeskompetenz für die Steuern, die nach Art. 106 Abs. 1 und 3 dem Bund oder dem Bund und Ländern gemeinsam zustehen<sup>632</sup>. Somit hätte das Land keine Gesetzgebungskompetenz, wenn es die Wasserentnahmeabgabe als Steuer erhöhe.

Anders wäre es, wenn die Wasserentnahmeabgabe den nichtsteuerlichen Abgaben zugeordnet würde<sup>633</sup>, da dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG eine Rahmenkompetenz für das Wasserrecht zukommt, die zur Erhebung des Wasserhaushaltsgesetzes führt, und sich in diesem Gesetz kein explizites Verbot für die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme von Wasser findet. Aufgrund dieser Rechtsgrundlage hat das Land die Kompetenz, diese Abgabe zu erheben. Danach hängt die Zulässigkeit der Wasserentnahmeabgabe davon ab, ob sie als Vorzugslast oder Sonderabgabe zu qualifizieren ist.

Das Wasserentnahmeentgelt wurde von einem Teil der Literatur<sup>634</sup> als Sonderabgabe<sup>635</sup> eingestuft. Diese Auffassung ist aber abzulehnen, da die Zuordnung als Sonderabgabe eine Modifizierung des Begriffs und der Kriterien der Sonderabgabe implizierte. Die h.L.

---

<sup>630</sup> *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 32; *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1035); *Pietzcker*, DVBl. 1987, 774 (780 f.).

<sup>631</sup> *v. Mutius/Lünenbürger*, DVBl. 1995, 1205 (1214).

<sup>632</sup> *Vogel/Walter*, in: *Dolzer/Vogel/Großhof* (Hrsg), BK, Art. 105, Rdnr. 76 ff.; *Fischer-Menshausen*, in: *v. Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Art. 105, Rdnr. 19; *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1036).

<sup>633</sup> *Bizer/Linscheidt*, ZfU 1999, 215 (219); *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 119 f.; *Sanden*, UPR 1996, 181 f.

<sup>634</sup> *Köck*, UPR 1991, 7 (8 ff.); vgl. *Selmer*, in: *Umweltschutz im Recht*, S. 25 (43 ff.).

<sup>635</sup> Das Dilemma der Zuordnung dieser Abgabenart wollte der hessische Gesetzgeber vermeiden, indem er die Grundwasserabgabe als Sonderabgabe sehen wollte.

hat zu Recht abgelehnt, dass die Wasserentnahmeabgabe die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für die Zulässigkeit von Sonderabgaben erfüllt<sup>636</sup>.

Die Wasserentnahmeabgabe könnte sich auch nicht als Beitrag qualifizieren, da diese Abgabe nicht die potentielle Inanspruchnahme einer staatliche Leistung entgelt<sup>637</sup>. Somit blieb die Frage, ob die Wasserentnahmeabgabe eine Gebühr darstellen könnte. Im Schrifttum wurde diskutiert, ob diese Abgabe als Verwaltungsgebühr oder Benutzungsgebühr zu qualifizieren sei. Als Verwaltungsgebühr wurde sie abgelehnt, weil die Wasserentnahmeabgabe die tatsächliche Wasserentnahme entgelt und nicht eine Leistung der Verwaltung. Als Benutzungsgebühr kam die Wasserentnahmeabgabe nicht in Betracht, weil das Wasser keine von Staat geschaffene Einrichtung ist, sondern eine Naturressource<sup>638</sup>.

Ein Teil des Schrifttums sah in dem Wasserpfennig eine „Ressourcennutzungsgebühr“<sup>639</sup>. Diese Position fand aber keine Zustimmung. Es wurde auch untersucht, ob die Wasserentnahmeabgabe als Verleihungsgebühr zu klassifizieren sei; gegen die Klassifizierung als Verleihungsgebühr sprach insbesondere die Problematik der Anerkennung dieser Abgabenart<sup>640</sup> aber auch die Tatsache, dass die Wasserentnahmeabgabe keine Rechtsverleihung entgelt<sup>641</sup>.

---

<sup>636</sup> F. Kirchhof, NVwZ 1987, 1031 (1033); Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (775 ff.); v. Mutius/Lünenbürger, DVBl. 1995, 1205 (1210 ff.); vgl. Donner/Fischer, in: Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, S. 358 (368); Schröder, DÖV 1983, 667 (669).

<sup>637</sup> Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S. 119 f.

<sup>638</sup> Pietzcker, DVBl. 1987, 774 (775 ff.); Sander, DVBl. 1990, 18 (20 ff.); v. Mutius/Lünenbürger, DVBl. 1995, 1205 (1206 f.).

<sup>639</sup> Murswiek, NuR 1994, 170 (175 f.); Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 26 ff.

<sup>640</sup> Sander, DVBl. 1990, 18 (23); v. Mutius/Lünenbürger, DBVl. 1995, 1205 (1207); Donner/Fischer, in: Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, S. 358 (373).

<sup>641</sup> F. Kirchhof, NVwZ 1987, 1031 (1034); Wieland, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, S. 33; Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 329 ff., 343 ff: Für Heimlich ist die Wasserentnahmeabgabe von Baden-Württemberg keine Verleihungsgebühr. Nach seiner Untersuchung ähnlicher Abgaben in anderen Bundesländern schließt er aus, dass diese Gebühren in Hamburg und Bremen sowie in Nordrhein-Westfalen als Verleihungsgebühr zu klassifizieren seien.

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde zu dieser Abgabe entschied das Bundesverfassungsgericht, dass diese Abgabe verfassungsgemäß sei <sup>642</sup>. In dieser Entscheidung wurde nicht nur die baden-württembergische Abgabe behandelt, sondern auch die hessische Grundwasserabgabe.

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Erhebung von Vorteilsabschöpfungsabgaben wegen der Nutzung knapper natürlicher Ressourcen verfassungsgemäß sei. Diese Güter sind nach seiner Auffassung Güter der Allgemeinheit <sup>643</sup>.

In bezug auf die Wasserentgeltabgabe rechtfertigte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit dadurch, dass diese Abgabe eine Vorteilsabschöpfungsabgabe sei. Wasser sei eine knappe natürliche Ressource, deren Nutzung die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit ermögliche. Die Nutzer dieses Gutes erhielten einen Sondervorteil gegenüber denjenigen, die dieses Gut aus unterschiedlichen Gründen entweder nicht oder nicht in gleicher Form nutzen könnten. Eine Abschöpfung dieses Vorteils durch eine Abgabe sei sachlich gerechtfertigt. <sup>644</sup>

Das Gericht sieht in der Wasserentgeltabgabe keine Konkurrenz zur einer Steuer, weil der Wasserpfennig gegenleistungsabhängig sei. Die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme sei die individuell zurechenbare Leistung, die die Erhebung der Abgabe rechtfertige. Die Tatsache, dass die Wasserentnahmeentgelte nach der entnommenen Wassermenge berechnet werden, hält das Gericht für rechtlich folgenlos, da sie nur die rechtliche Konstruktion betreffe. <sup>645</sup>

Die Tatsache, dass einige Länder bislang keine Wasserabgabe erhoben haben, stellt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts zu Recht keinen Verstoß gegen das Gebot der Belastungsgerechtigkeit dar (Art.3 Abs.1 GG) <sup>646</sup>.

---

<sup>642</sup> BVerfGE 93, 319 (346 ff); vgl. *Berkermann*, Jura 1996, 185 (193).

<sup>643</sup> BVerfGE 93, 319 (347 f.); *Fricke*, DÖV 1991, 688 (691); *Weyreuther*, UPR 1988, 161 (169); *Kogling*, KStZ 1992, 130 (131).

<sup>644</sup> BVerfGE 93, 319 (347 f.).

<sup>645</sup> BVerfGE 93, 319 (346 f.).

<sup>646</sup> BVerfGE 93, 319 (352).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sorgte nicht nur für Zustimmung <sup>647</sup>, sondern auch für Kritik <sup>648</sup>. Insbesondere wurde kritisiert, dass es keine klare Trennung zwischen dieser nicht-steuerlichen Abgabe und der Steuer gebe.

Bedeutung für diese Arbeit hat die Frage, ob eine Abschöpfungsabgabe für die Nutzung der natürlichen Ressourcen auch für die Nutzung des Mediums Luft erhoben werden könnte. Inwiefern die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts diese Frage beantwortet, ist strittig. Man könnte behaupten, dass das Bundesverfassungsgericht eine allgemeine Regelung geschaffen hat. Der Staat darf nämlich den Sondervorteil aus der Benutzung von natürlichen Ressourcen durch eine Abgabe abschöpfen.

Dagegen wird gesagt, dass die Entscheidung sich auf eine Abgabe beschränkt, die sich lediglich auf Ressourcen bezieht, welche der staatlichen Bewirtschaftung unterliegen. Daraus muss man schließen, dass die Nutzung der Luft keine Vorteilsabschöpfungsabgabe rechtfertigt, weil dieses Medium keiner staatlichen Bewirtschaftung unterliegt <sup>649</sup>.

Diese Interpretation geht davon aus, dass das Bestehen einer Bewirtschaftungsordnung Voraussetzung der Abgabenerhebung sei. Dies gilt allerdings nur für die Wasserpfenning-Entscheidung. Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts sind nur für den konkreten Fall verbindlich. Da es nichts anderes gesagt hat, ist nicht unbedingt eine Bewirtschaftung erforderlich, wenn es um andere Umweltmedien geht. Die Entscheidung, so die Schlußfolgerung, ist also nicht für Abgaben bezüglich der Nutzung anderer Umweltmedien verbindlich <sup>650</sup>.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts setzt auf jeden Fall den ersten Stein für den Bau eines modernen und ökologischen Begriffs der Gebühr oder besser gesagt, einer Reihe neuer, nicht-steuerlicher Abgaben <sup>651</sup>. Trotzdem beantwortet diese Entscheidung

---

<sup>647</sup> *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 (417); *Heimlich*, DÖV 1997, 996 (997); *Kluth*, NuR 1997, 105 (109).

<sup>648</sup> *Sanden*, UPR 1996, 181 (182); *Raber*, NVwZ 1997, 219 (223); *Birk*, in: FS Ritter, S. 41 (46.)

<sup>649</sup> *Sanden*, UPR 1996, 181 (184); *Meyer*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 144 (152); *dies.*, Gebühr für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 328 ff.

<sup>650</sup> *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 (420); v. *Mutius/Lünenbürger*, NVwZ 1996, 1061 (1064); *Zugmaier*, BayVBl. 1996, 530 (532); *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, S.125.

<sup>651</sup> *Gawel*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 108 (127).

nicht alle Fragen. Dem Urteil mangelt es an einer klaren Zuordnung der Gebühr bei der Nutzung knapper Umweltressourcen<sup>652</sup>. Während manche Anhänger der Verleihungsgebühr die Entscheidung als tatsächliche rechtliche Anerkennung dieser Gebührenart sehen wollen<sup>653</sup>, fordern andere die Anerkennung einer neuen Gebührenart: der Ressourcennutzungsgebühr<sup>654</sup>. Ein Teil der Literatur sieht in der „Wasserpfennig-Entscheidung“ sogar die gerichtliche Anerkennung beider Gebührenarten<sup>655</sup>.

Außerdem bleibt unklar, ob die Entscheidung tatsächlich eine allgemeine Regelung geschaffen hat, deren Wirkungen auch auf andere Umweltmedien übertragen werden können, oder sie nur das Gut Wasser betrifft. Eine Gebühr für die Nutzung der Luft ist, wie oben gesagt, anhand der Verleihungsgebühr möglich. Sie mit den Argumenten der Wasserpfennig-Entscheidung zu rechtfertigen, setzt voraus, dass diese Entscheidung auch auf andere Umweltmedien Anwendung findet.

## **f.2. Rechtslage in Costa Rica**

Es ist nicht absehbar, ob das Verfassungsgericht Costa Ricas zukünftig Vorteilsabschöpfungsgebühren wegen der Nutzung knapper natürlicher Ressourcen für gerechtfertigt halten wird.

Bislang hat es sich streng an die Abgabenbegriffe aus dem Abgabengesetz gehalten<sup>656</sup>. Eine Übernahme des gesetzlichen Begriffs der Gebühr auf Verfassungsebene erscheint deswegen sehr wahrscheinlich.

Gebühren entgelten laut Art. 4 CNPT den Empfang einer individualisierbaren tatsächlichen oder potentiellen öffentlichen Leistung. Dieser Begriff entspricht eher einer Aufwands- als einer Vorteilsabschöpfungsabgabe. Anhand dieses Begriffs wäre meiner

---

<sup>652</sup> Vgl. *Drömann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 78; *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgaben, S.320.

<sup>653</sup> *Heimlich*, DÖV1997, 996 (996).

<sup>654</sup> *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 (419).

<sup>655</sup> *Hendler*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 68 (69).

<sup>656</sup> Art. 4 CNPT; SaConst V. 10134-99; 446-01.

Meinung nach eine Gebühr wie die Wasserentnahmeabgabe nicht zu rechtfertigen. Der Begriff ist aber nicht verbindlich. Er verbietet nicht die Erhebung anderer Gebührenarten, vorausgesetzt, sie sind verfassungskonform.

Aus der Verfassung ergeben sich keine Hindernisse, eine Vorteilsabschöpfungsabgabe in Form der Gebühr zu erheben. Insbesondere Art. 50 der Verfassung (Umweltschutz) würde eine solche Abgabe rechtfertigen. So könnten die Nutzer der natürlichen Ressourcen wegen des Erhalts eines Sondervorteils gegenüber denjenigen belastet werden, die diese Güter aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht in gleicher Form nutzen können. Eine Abschöpfung dieses Vorteils durch eine Abgabe wäre sachlich gerechtfertigt.

## **Schlussfolgerungen**

Luftverschmutzung ist das Vorhandensein von Schadstoffen aus antropogenen Quellen in der Atmosphäre, die die Zusammensetzung der Luft verändern. Ihre Folgen sind unterschiedlich, aber alle gefährden das Leben auf unserer Erde.

Während die sogenannten FCKW das Ausdünnen der Ozonschicht verursacht haben, bewirkt das Ausstoßen von Abgasen wie Kohlendioxid den Smog oder den Sauren Regen. Desweiteren forcieren diese Abgase den Treibhauseffekt, der nachweislich für die Klimaveränderung mitverantwortlich ist.

Das Waldsterben, die Zunahme von Haut- und Atemungskrankheiten, das Aussterben von Tieren und Pflanzen, die Zerstörung von Kulturgütern, u.v.a.m. sind Folgen einer Umweltverschmutzung, an der die Luftverschmutzung einen maßgeblichen Anteil hat. Alle Länder sind davon betroffen. Obwohl die Industrieländer die Hauptverursacher der Umweltverschmutzungen sind, können sich die Entwicklungsländer nicht ihrer Beteiligung entziehen. Die Entwicklungsländer müssen als Teil des ganzen ebenfalls am Kampf gegen die Umweltverschmutzung teilnehmen.

In welchem Ausmaß jedes einzelne Land die Luft verunreinigen mag, wir alle sind Verursacher und gleichzeitig auch Opfer. Nur die gemeinsame Arbeit kann verhindern, dass die Umweltsituation sich weiter verschlechtert. Um die Luftverschmutzung zu verringern, müssen vorrangig die größten Abgasemissionsverursacher einbezogen werden. Angesichts der unterschiedlichen ökonomischen Situation in den Industrienationen und der Dritten Welt muss es ein Kooperationsverhältnis zwischen beiden geben, damit letztere auch Umweltlenkungsinstrumente ohne Gefahr für die eigene Ökonomie einsetzen kann. Dies könnte dadurch geschehen, dass die Industrieländer die Entwicklungsländer mit moderner und umweltfreundlicher Technologie versorgen und dabei helfen, eine nachhaltige zukunftsverträgliche Entwicklung zu schaffen.

Zusammenarbeit bedeutet Kooperation zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern. Luftverschmutzung ist nicht mehr ein Problem der Industrieländer,



sondern der gesamten Welt. Die Implementierung der Mechanismen für eine saubere Entwicklung, die im Kyoto-Protokoll festgelegt wurden, ist ein klares Beispiel für diese Zusammenarbeit. Maßnahmen wie das Verkaufen von Emissionsrechten an die Industrieländer oder die Gewährung von Subventionen oder anderer Anreize für Entwicklungsländer sind nur ein Teil der modernen Instrumente zum Schutze der Umwelt bzw. der Atmosphäre. Sie sind aber nicht die einzigen Instrumente im Kampf gegen die Luftverschmutzung.

Insbesondere die internationalen Verträge von Montreal, Rio und Kyoto verpflichten die Teilnehmerstaaten, darunter auch Deutschland und Costa Rica, ökonomische Steuerungsinstrumente einzusetzen, um die Abgasemissionen zu verringern. Auch hier müssen Industrie- und Entwicklungsländer kooperieren.

Umweltabgaben und Zertifikate zählen zu den beliebtesten ökonomischen Steuerungsinstrumenten, die die Luftverschmutzung verringern sollen. Deutschland hat sich für die Abgabenlösung entschieden. Costa Rica hat - vielleicht wegen seiner Nähe zu den USA - bereits begonnen das Zertifikatsmodell zu implementieren, jedoch noch nicht als Mittel zur Verringerung der Abgasemissionen. Die in Costa Rica emittierten Abgase kommen überwiegend aus der Verbrennung von Brennstoffen von Verkehrsmitteln. Sie lassen sich nicht mehr mit dem Ordnungsrecht kontrollieren, und das Zertifikatsmodell ist nicht dafür gedacht, diese Abgase zu regulieren. Deswegen wächst in Costa Rica das Interesse für die Einführung von Umweltabgaben ständig.

Umweltabgaben sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die an umweltrelevante Tatbestände anknüpfen und zur Erfüllung ökologischer Zwecke erhoben werden. Von der Besteuerung dieser Tatbestände wird eine Minderung der Umweltverschmutzung erwartet.

Sie zeigen ihre Wirkung nur im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit. Umweltabgaben sind nur ein Instrument des modernen internationalen Umweltsteuerrechts. Die verschiedenen Länder der Welt müssen nicht die gleichen Umweltabgaben erheben. Erforderlich ist aber, dass jedes Land Maßnahmen ergreift, um die Umwelt in gleichem Maße zu schützen.

Mit den Umweltabgaben soll erreicht werden, die Umweltverschmutzung zu verringern. Das Naturgut Luft kann auch durch sie geschützt werden. Ziel einer Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre ist es also den Anteil der Schadstoffe, die in die Luft gelangen, zu verringern.

Da diese Abgaben Lenkungsabgaben sind, wird ihre Wirkung dann erreicht, wenn sich die Umweltqualität tatsächlich verbessert hat. Dies kann nur überprüft werden, wenn vor der Erhebung der Umweltabgabe eine Bemessung der Abgaskonzentration stattgefunden hat. Damit wird ein konkretes Umweltqualitätsziel festgesetzt, das mittels der Umweltabgabe verwirklicht werden soll. Spätere Nachprüfungen der Umweltqualität können dann nachweisen, ob die Umweltabgabe eine bedeutende Lenkungswirkung erzielt hat.

Der Lenkungseffekt der Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre besteht darin, dass durch die Belastung solcher Aktivitäten, die eine Zunahme von Abgasen bewirken, die Abgabepflichtigen motiviert werden, sich umweltschonender zu verhalten.

In der Wirtschaftswissenschaft werden die Umweltabgaben nach ihrer Lenkungswirkung in Produkt-, Emissions- und Verfahrensabgaben unterteilt. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die Emissionssteuer die optimale Abgabe für den Schutz der Atmosphäre. Juristisch gesehen ist diese Abgabe unzulässig, weil die Emission von Schadstoffen kein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist. Deswegen werden die meisten modernen vorgeschlagenen Umweltsteuern nicht direkt an die Emissionsmenge anknüpft, sondern an den Konsum von umweltschädlichen Stoffen und an den Energieverbrauch. Sie werden als Output- oder Inputsteuern vorgeschlagen.

Da Emissionsabgaben leistungsabhängig sind, werden die sogenannten „Emissionssteuern“ in der Rechtswissenschaft zudem nicht den Steuern zugeordnet, sondern den Gebühren.

Das Ordnungsrecht dominiert seit langer Zeit das deutsche und costa-ricanische Umweltrecht. Ge- und Verbote zwingen den Adressaten zu einem bestimmten Verhalten. Als Zielwert wird beispielweise festgelegt, den Ausstoß bestimmter Schadstoffe bis zu

einem vorgegebenen Grenzwert zu verringern, und auf den Emittenten wird eine direkte Lenkung ausgeübt, die Vorschriften einzuhalten. Die Bekämpfung der Luftverschmutzung erfordert heutzutage nicht nur das Einsetzen des Ordnungsrechts, sondern auch das anderer Instrumente. Die Zunahme der Umweltprobleme und die Vollzugsdefizite des Ordnungsrechts machen es notwendig, andere Instrumente zu implementieren, wie zum Beispiel die Erhebung von Umweltabgaben.

Im Gegensatz zum Ordnungsrecht bieten die Umweltabgaben eine gewisse Freiheit. Die Betroffenen haben die Wahl, die Umweltabgabe zu bezahlen oder die Abgabe zu umgehen, indem sie ihr umweltschädliches durch umweltfreundliches Verhalten ersetzen. Umweltabgaben und Ordnungsrecht müssen sich aber nicht ausschließen. Ganz im Gegenteil ist es möglich, diese Steuerungsinstrumente gleichzeitig einzusetzen, so dass das eine das andere ergänzt. Diese Mischlösung hat den Vorteil, dass das Ordnungsrecht die Abgasemissionen auf eine bestimmte Menge begrenzt, während die Umweltabgaben die Betroffenen zur Verhaltensänderung steuern.

Wie die Mischlösung eingesetzt wird, hängt von jedem einzelnen Fall ab. In einigen Fällen sollte die Abgabe dominant sein, während in anderen Fällen das Ordnungsrecht den Vorrang haben sollte. Der Verfasser zumindest ist davon überzeugt, dass die Mischlösung die besten Möglichkeiten bietet, die Luftverschmutzung zu verringern. Ob dabei das Ordnungsrecht oder die Abgabe vorherrschend sein soll, ist eine Entscheidung der staatlichen Umweltpolitik.

Der Einsatz von Umweltabgaben ist immer noch *Terra incognita*. Die Folgen, Erfolge oder Misserfolge der Umweltabgaben lassen sich in der Praxis nicht vollständig nachweisen. Problematisch ist nicht nur das Bestimmen der Beziehung zwischen Abgaben und Verbesserung der Umweltqualität, sondern auch, dass die Umwelt sich nur langsam erholt. Umweltabgaben können somit nur als langfristige Lösungen eingesetzt werden.

Parallel zu den Umweltabgaben wird auch das Zertifikatsmodell vorgeschlagen, das die Vollzugsdefizite der Abgabenlösung korrigieren soll. Wenngleich es sich eignen kann,

um im Industriebereich die Schadstoffe zu regulieren, hat es Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Autofahrer zu kontrollieren. Die schädlichsten Abgasemissionen werden von Verkehrsmitteln verursacht. Das Auto ist der größte Feind einer sauberen Luft. Das Umweltabgabenmodell eignet sich am besten, um dieses Problem zu lösen. Der Autofahrer wird also mit einer Umweltabgabe belastet und dadurch zu einem umweltschonenderen Verhalten gelenkt.

Welche Form aber die Umweltabgabe für den Schutz der Atmosphäre haben sollte, um ihr Ziel zu erreichen, ist eine Frage, die die Wirtschaftswissenschaft und die Rechtswissenschaft zusammen beantworten sollten. Bisher führte dies zu keiner Einigung, sondern im Gegenteil zu heftigen Auseinandersetzungen. Das größte Problem ist dabei, dass auf wirtschaftswissenschaftlicher Ebene nur von Steuern gesprochen wird, ohne auf die rechtlichen Unterschiede zwischen Steuern, Sonderabgaben und Vorzugslasten Rücksicht zu nehmen. So ist das zentrale Thema in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, den günstigsten und effektivsten Vollzug für die Umweltabgabe zu bestimmen. Auf juristischer Ebene haben andere Überlegungen Priorität, wie zum Beispiel die Anpassung der Abgabe an die Verfassung und die Berücksichtigung des Abgabenfinanzrechts und seiner Prinzipien und Grundsätze.

Aus juristischer Sicht können Umweltabgaben zum Schutze der Atmosphäre verschiedene Formen haben. Die erste Abgabeart, die in Frage kommt, ist die Steuer. In Deutschland hat die Erhebung einer Steuer zum Schutz der Atmosphäre das Problem, dass die Aufzählung der Steuerarten in Artikel 106 GG nach der herrschenden Meinung *numerus clausus* ist, womit das Steuererfindungsrecht auf den Steuerkatalog des Art.106 GG beschränkt ist. Das bedeutet, dass der Steuergesetzgeber keine Steuer erheben darf, deren Erträge nicht in Art.106 GG bereits verteilt wurden. Neuartige Umweltsteuern sind also untersagt. Der Weg für den Gesetzgeber, eine Ökosteuer zu erheben, ist aber damit nicht versperrt. Die Alternative ist die Ökologisierung der bereits existierenden Steuern.

Die Steuern sind dann also so zu gestalten, dass sie zur Verringerung der Luftverschmutzung lenken. Dank der Ökologisierung des Steuerrechtssystems werden in

Deutschland die Mineralölsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Stromsteuer zunehmend als Steuern zum Schutze der Umwelt gerechtfertigt.

Costa Rica hat eine sehr offene Finanzverfassung, die Abgabenhöhe ist nur von den Freiheiten und Rechten der Abgabenschuldigen begrenzt. Es gibt keinen Steuerkatalog, der in irgendeiner Weise die Erhebung neuer Steuern verbietet. Der costa-ricanische Gesetzgeber kann entweder gegebene Steuern neu gestalten oder neuartige Umweltsteuern erheben. Obwohl z. Z. keine einzige costa-ricanische Steuer als Abgabe zum Schutze der Atmosphäre zu qualifizieren ist, wächst zunehmend bedingt durch internationale Verpflichtungen und die zunehmende nationale Luftverschmutzung das Interesse für Umweltabgaben.

Eine Umweltsteuer ist per se eine Lenkungssteuer. Seit der Gesetzesänderung des § 3 Abgabenordnung ist auch vom Gesetzgeber klargestellt, dass Steuern zur Lenkung des Verhaltens eingesetzt werden dürfen.

Die costa-ricanischen Steuergesetze wurden nur für die Finanzsteuer gestaltet. Dies ist aber kein Hindernis für die Erhebung von Lenkungssteuern, da die Rechtfertigung einer solchen Abgabe nicht im Gesetz zu finden ist, sondern in der Verfassung.

Die in der Verfassung enthaltenen Ziele des Staates sind die Rechtsgrundlage, die die Erhebung von Lenkungssteuern rechtfertigt. Lenkungssteuern sind kein beliebiges Instrument, sie dürfen nur erhoben werden, wenn der Lenkungszweck von öffentlicher Bedeutung ist und mit anderen Instrumenten nicht erreicht werden kann. Die in die Verfassung aufgenommenen politischen Ziele haben öffentliche Bedeutung. Dies gibt dem Staat die Rechtfertigung Lenkungsabgaben einzusetzen, um sie zu erreichen.

Der Umweltschutz ist sowohl im Grundgesetz (Art.20a) als auch in der Verfassung Costa Ricas (Art.50) ein politisches Ziel des Staates, das auch mit Lenkungsabgaben anzustreben ist. Trotzdem darf eine solche Steuer das Gleichheitsprinzip nicht umgehen. Während bei der Fiskalzwecksteuer der Vergleichsmaßstab die finanzielle Belastbarkeit ist, ist es bei Umweltlenkungsabgaben zusätzlich die Verhaltensfreiheit des

Steuerpflichtigen. Eine Umweltsteuer, die die Verringerung der Luftverschmutzung anstrebt, muss alle Steuerpflichtigen in einer vergleichbaren Art lenken.

Umweltsteuern dürfen auch nicht eine Aktivität so weit beschränken, dass ihre Verwirklichung unmöglich wird. Eine „erdrosselnde Steuer“ ist keine Steuer mehr. Die Lenkungssteuer darf also dann nicht zu einer Nullemission tendieren. Die Einkünfteerzielung darf nicht fehlen, die Steuer muss ihren politischen Zweck verfolgen, aber gleichzeitig Einnahmen schaffen.

Umweltsteuern werden *äquivalenztheoretisch* gerechtfertigt, indem die Steuerzahler die Verantwortung für die von ihnen verursachten Umweltschäden tragen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Leistungsfähigkeit bei Umweltsteuern ausgeschaltet wird. Umweltsteuern müssen wie alle anderen Steuern an Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angeknüpft werden. Ihr ökologischer Zweck darf nicht die Anknüpfung an nichtwirtschaftliche Aktivitäten rechtfertigen. Außerdem bewahrt das Leistungsfähigkeitsprinzip den Abgabepflichtigen vor einer ungerechten Besteuerung, die sein Existenzminimum gefährdet.

Wer Abgase emittiert, nutzt die Umwelt. Die individuelle Nutzung von Umweltgütern ist aber nicht besteuert. Umweltgebrauch ist kein Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Emissionssteuern sind juristisch gesehen unzulässig. Abgaben in Form einer Steuer, die Abgasemissionen senken wollen, sollten entweder als Output- oder Inputabgaben (Verkehrs- oder Konsumsteuer) erhoben werden. Emissionsabgaben kommen nur in Betracht, wenn man sie als Gebühren erhebt.

Umweltsteuern können sich in der politischen Diskussion viel einfacher durchsetzen, wenn sie Teil einer ökologischer Steuerreform sind. Sie versprechen eine doppelte Dividende, nämlich einerseits die Umweltverschmutzung zu belasten und andererseits den Faktor Arbeit über Senkung der Lohnnebenkosten bzw. Lohn- und Einkommensteuer zu entlasten.

Die Ökologische Steuerreform hat sich bis jetzt insbesondere in Europa stark durchgesetzt. Darunter ist Deutschland einer der Motivatoren für diese Umwandlung des

Steuersystems. Costa Rica hat noch keine ökologische Steuerreform angekündigt. Steuern mit einem ökologischen Hintergrund werden hier nur erhoben, um mehr Finanzmittel für den Staat zu erzielen.

Im Rahmen der Ökologischen Steuerreform und der Ökologisierung des Steuerrechtssystems wurden im Laufe der Jahre in Deutschland die Mineralölsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer in Steuern zum Schutze der Umwelt umgewandelt. Neben der Mineralölsteuer ist auch die Stromsteuer ein Teil der Ökologischen Steuerreform. Alle diese Steuern verfolgen neben dem Finanzzweck auch den Lenkungs Zweck, die Emission von Schadstoffen zu reduzieren.

In Costa Rica werden auch die Mineralöle belastet. Die *Steuer auf die Brennstoffe* belastet alle Brennstoffarten. Aus den Einnahmen werden Verkehrsverwaltung, die Reparaturen der Straßennetze und Aufforstungsprojekte finanziert. Diese Steuer ist aber keine Ökosteuer. Sie beinhaltet keine durchdachte Lenkung zur Verringerung des Brennstoffkonsums und dadurch zur Verringerung der Schadstoffemissionen.

Costa Rica hat keine Stromsteuer. Da über 90 % des in Costa Rica erzeugten Stroms aus umweltschonenden Energiequellen stammen, gibt es keinen überzeugenden Grund, den Strom zu belasten.

Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Energiesteuer ist nach Ansicht des Verfassers so gestaltet, dass ihr Einsatz in internationalem Rahmen Wirkung zeigen würde. Der nationale Einsatz dieser Steuern würde nur geringe Erfolge erzielen. Wichtig ist, dass hier vor allem die Hauptemittenten von CO<sub>2</sub> einbezogen werden.

Die Steuer ist aber nicht die einzige Abgabe, die als Abgabe für den Schutz der Atmosphäre in Betracht kommen kann. Fraglich ist, ob auch die parafiskalischen Abgaben dazu beitragen können, die Luftverschmutzung zu senken. In Deutschland werden parafiskalische Abgaben unter dem Begriff der Sonderabgabe zusammengefasst. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Abgabenart grundsätzlich definiert. Es unterscheidet die Sonderabgaben anhand dreier Kriterien von den Steuern: 1.

Homogenität, 2. Gruppenverantwortung und 3. gruppennützige Verwendung des Aufkommens.

Jede Sonderabgabe muss diese Kriterien erfüllen. Eine Sonderabgabe ist kein geeignetes Instrument, um die Luftverschmutzung zu bekämpfen. Die drei Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für die Zulässigkeit von Sonderabgaben lassen sich nicht mit einer Abgabe für die Verringerung oder Beseitigung der Luftverschmutzung in Einklang bringen.

In Costa Rica ist die parafiskalische Abgabe eine sehr umstrittene Abgabenart. Das Verfassungsgericht hat ihre Merkmale nicht eindeutig bestimmt. Einen Status als eigene Abgabenart hat sie noch nicht bekommen. Die Ungenauigkeiten, die diese Abgabe umgeben, sprechen dafür, dass sie nur in seltenen Fällen eingesetzt werden soll. Für den Schutz der Atmosphäre sollte man auf sie verzichten.

Die Gebühr scheint eine geeignete Abgabenart zu sein, um die Verringerung oder Beseitigung der Luftverschmutzung zu erzielen. Sowohl als Verwaltungs- als auch als Benutzungsgebühr scheitert ihr Einsatz jedoch als Abgabe zum Schutze der Umwelt. Die Verleihungsgebühr hingegen bietet eine gute Möglichkeit, die Inanspruchnahme von Umweltressourcen nach bestimmten umweltpolitischen Qualitätszielen zu lenken.

Die Luft steht sowohl für private als auch erwerbswirtschaftliche Nutzung nicht unbeschränkt zur Verfügung. Saubere Luft muss nach dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip rationell und umweltfreundlich benutzt werden. Ihre Inanspruchnahme muss den zukünftigen Generationen eine gesunde Umwelt gewährleisten. Die erwerbswirtschaftliche Inanspruchnahme der Luft kann der Staat an eine Konzession anknüpfen.

Wenn der Staat ein Recht verleiht, die Luft für private oder wirtschaftliche Zwecke in Anspruch zu nehmen, haben Bürger oder Unternehmen durch den Zugriff auf diese knappe Ressource einen Sondervorteil gegenüber denjenigen, die dieses Recht nicht haben. Diese Konzession kann er mit einer Gebühr belasten. Die Verleihungsgebühr gleicht diesen Sondervorteil aus, der den Abgabepflichtigen eine Sonderposition gibt.



Sowohl im deutschen als auch im costa-ricanischen Abgabenrechtssystem gibt es keine Hürden, die das Einsetzen von Verleihungsgebühren verhindern können. Wenngleich juristisch gesehen die Abgasemissionen wegen des Verstoßes gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht mit einer Steuer belastet werden können, bietet die Gebühr eine rechtliche Möglichkeit, dies durch die Verleihungsgebühr zu realisieren.

Mit der Wasserentgeltabgabe entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Wasser eine knappe natürliche Ressource ist, deren Nutzung die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit ermöglicht. Die Nutzer dieses Gutes erhielten einen Sondervorteil gegenüber denjenigen, die dieses Gut aus unterschiedlichen Gründen entweder nicht oder nicht in gleicher Form nutzen können. Eine Abschöpfung dieses Vorteils durch eine Abgabe sei sachlich gerechtfertigt. Die Entscheidung ließ mehrere Fragen unbeantwortet. Dem Urteil mangelt es an einer klaren Zuordnung der Gebühr bei der Nutzung knapper Umweltressourcen. Während manche Anhänger der Verleihungsgebühr die Entscheidung als tatsächliche rechtliche Anerkennung dieser Gebührenart sehen wollen, fordern andere die Anerkennung einer neuen Gebührenart: der Ressourcennutzungsgebühr. Ein Teil der Literatur sieht in der „Wasserpfennig-Entscheidung“ sogar die gerichtliche Anerkennung beider Gebührenarten.

Die Entscheidung hat außerdem nicht festgelegt, ob sie tatsächlich eine allgemeine Regelung geschaffen hat, deren Wirkungen auch auf andere Umweltmedien übertragen werden können, oder ob sie nur das Gut Wasser betrifft. Eine Gebühr für die Nutzung der Luft ist anhand der Argumente bzgl. der Wasserpfennig-Entscheidung nur möglich, wenn diese Entscheidung für alle Umweltressourcen verbindlich ist. Diese Frage kann nur das Bundesverfassungsgericht selbst in weiteren Urteilen beantworten.



## Literaturverzeichnis

### A

*Adame Martínez, David:* Tributos autónomos y protección de la atmósfera, in: Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente, Madrid 1996

*Aizega, Joxe Mari:* La imposición ecológica dentro de la tributación extrafiscal, in: Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente, Madrid 1996

*Alfaro, Rosario:* Monitoreo de la Contaminación del Aire en el Area Metropolitana de San José. Informe Técnico No.01-96, San José 1996

- El monóxido de carbono satura la capital, in: *Ambientico* No.89 (2001), S.19 ff.

- Contaminación del aire en la capital, in: *Ambientico* No.93 (2001), S. 18 ff.

*Amelung, Torsten:* Kompensationszahlungen für Entwicklungsländer beim Naturverzicht auf natürlichen Ressourcen, in: H. Sautter (Hrsg.), *Entwicklung und Umwelt*, Berlin 1992, S.139 ff.

*Andreozzi, Manuel:* Derecho Tributario Argentino, Buenos Aires 1951

*Arndt, Hans-Wolfgang:* Steuerliche Leistungsfähigkeit und Verfassungsrecht, in: J. Damrau/A. Kraft/W. Fürst (Hrsg.), *Festschrift für Otto Mühl zum 70. Geburtstag*, Stuttgart 1981, S. 17 ff. (zit.: FS Mühl)

- Grundzüge des Allgemeinen Steuerrechts, München 1988

- Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen. Zur Abgabenfindungskompetenz des Bundesgesetzgebers, Köln 1983

- Energiesteuer und Grundrechte, in: *ZRP* 1996, 176 ff.

*Arndt, Hans-Wolfgang/Hillebrandt, Bernhard/Ströbele Wolfgang:* Ökosteuern und Nachhaltigkeit - Chancen und Risiken bestehender und vorgeschlagener Energiesteuerkonzepte und deren Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland, in: *ZAU* 1998, 338 ff.

### B

*Bach, Stefan:* Die Perspektiven des Leistungsfähigkeitsprinzips im gegenwärtigen Steuerrecht , in: *StuW* 1991, 116 ff.

- Wirtschaftliche Auswirkungen und rechtlich-institutionelle Aspekte einer ökologischen Steuerreform, in: *StuW* 1995, 264 ff.

*Bach, Stefan/Kohlhaas, Michael/Meinhardt, Volker/Praetorius, Barbara/Hans, Wessels/Rudolf, Zwiener:* Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologische Steuerreform, Berlin 1995

*Bach, Stefan/Bork, Christhart/Kohlhaas, Michael/Lutz, Christian/Meyer, Bernd/ Praetorius, Barbara/Welsch, Heinz:* Die ökologische Steuerreform in Deutschland: Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt, Heidelberg 2001

*Bader, Pascal/Rahmeyer, Fritz:* Das RECLAIM-Programm handelbarer Umweltlizenzen. Konzeption und Erfahrungen, in: *ZfU* 1996, 43 ff.

*Bals, Hansjürgen/Nölke, Andreas:* Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, in: KStZ 1990, 201 ff.

*Baltodano, Javier:* La quimera del protocolo de Kioto, in: Ambientico No.89 (2001), S. 13 ff.

*Bareis, Peter/Elser, Thomas:* Anforderungen an Lenkungssteuern und Beurteilung der „ökologischen Steuerreform“ aus ökonomischer Sicht, in: DVBl. 2000, 1176 ff.

*Bastein, Dörte/Soyk, Stefan:* Fortführung der ökologischen Steuerreform - Änderungen im Stromsteuer- und Mineralsteuerrecht, in: ZfZ 2000, 78 ff.

*Baumol, William/Oates, Wallace:* The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics 1971, abgedruckt in: W. Oates (Hrsg.), The Economics of the Environment, Brookfield, Vermont 1994, S. 44 ff.

- La teoría de la política económica del medio ambiente. Traducción de Ana Martínez Pujana, Barcelona 1982

*Bayer, Hermann-Wilfried:* Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wirtschaftslenkung durch Steuerbefreiungen, in: StuW 1972, 149 ff.

*Behlert, Christian:* Staffelung von Leistungsentgelten der Verwaltung nach dem Einkommen der Nutzer: Ein Beitrag zur Formenstrenge im Abgabenrecht, Berlin 2002

*Bellstedt, Christoph:* Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern (dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz), Schwetzingen/Baden 1958

*Benkert, Wolfgang:* Neue Strategien der Umweltpolitik in den USA, in: NuR 1983, 295 ff.

- Umweltpolitik durch die Verwendung des Aufkommens. Finanzierungsaspekte umweltpolitischer Instrumente, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 133 ff.

- Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen als Mittel für die Einführung von Umweltabgaben?, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S. 159 ff.

*Berg, Wilfred:* Die Verwaltung des Mangels, Der Staat 1976, 1ff.

*Bergmann, Eckhard:* Raumordnung, Umweltschutz und die Wahl der Instrumente, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 107 ff.

*Bergmann, Eckhard/Ewringmann, Dieter:* Öko-Steuern: Entwicklung, Ansatzpunkte und Bewertung, in: H. Nutziger/A. Zahrt (Hrsg.), Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 43 ff.

*Berkemann, Jörg:* Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Jura 1996, 185 ff.

*Bernsdorff, Norbert:* Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art.20 a.GG), in: NuR 1997, 328 ff.

*Beushausen, Wolfgang:* Kommunale Beiträge – Rechtfertigung und Tatbestand, in: KStZ 1998, 41 ff.

*Bickel, Jon:* Programa Aire Puro (2002), in:  
[http://www.swisscontact.org.sv/Ecologia\\_Urbana/Aire\\_Puro/aire\\_puro.htm](http://www.swisscontact.org.sv/Ecologia_Urbana/Aire_Puro/aire_puro.htm)

*Biermann, Frank*: Finanzierung der Umweltpolitik in Entwicklungsländern - Erfahrungen mit dem internationalen FCKW-Verbotsregime, in: ZAU 1998, 483 ff.

*Birk, Dieter*: Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuermormen, Köln 1983

- Zum Stand der Theoriediskussion in der Steuerrechtswissenschaft, in: StuW 1983, 293 ff.

- Steuerrecht oder Sozialrecht – eine sozialpolitische Alternative, in: Sozialrecht und Steuerrecht. Verhandlungen des Deutschen Sozialrechtsverbandes. Bundestagung Celle, 15. und 16. September 1998, Wiesbaden 1989, S. 104 ff.

- „Vorteilsabschöpfung“ durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 41 ff. (zit.: FS Ritter)

- Finanzierungszwecke und Lenkungsziele in einem verfassungsmäßigen Steuersystem, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Grundrechtsschutz im Steuerrecht, Heidelberg 2001

- Steuerrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2002

*Birk, Dieter/Föster, Jutta*: Kompetenzrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der Regelung der Verbrauchssteuern, in: DB 1985, Beilage Nr.17, S. 1 ff.

*Bizer, Kilian/Linscheidt, Bodo*: Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. Rechtfertigung und Wirkungen einer Landesabgabenpolitik, in: ZfU 1999, 215 ff.

*Bohnet, Michael*: Umweltschutz in Entwicklungsländern als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, in: H. Sautter (Hrsg.), Entwicklung und Umwelt, Berlin 1992, S. 253 ff.

*Böhringer, Christoph*: Die Kosten des Klimaschutzes. Eine Interpretationshilfe für die mit quantitativen Wirtschaftsmodellen ermittelte Kostenschätzung, in: ZfU 1999, 369 ff.

*Böhringer, Christoph/Fahl, Ulrich/Voß, Alfred*: Ökologische Steuerreform - ein Königsweg?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1994, 622 ff.

*Böhringer, Christoph/Pahlke, Andreas/Vöhringer, Frank/Fahl, Ulrich/Voß, Alfred*: Ökosteuerstudien. Ein kritischer Vergleich, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 167 ff.

*Bokobo Moiche, Susana*: Gravámenes e incentivos fiscales ambientales, Madrid 2000

*Bongartz, Matthias*: Die Änderungen des Mineralölsteuerrechts durch die ökologische Steuerreform, in: ZfZ 1999, 182 ff.

*Bongaerts, Jan/Meyerhoff, Jürgen/Thomasberger, Claus/Wittke, Anja*: Öko-Abgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion der Grünen, Berlin 1989

*Bongartz, Matthias/Schröer-Schallenberg*: Die Stromsteuer – Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht?, in: DStR 1999, 962 ff.

*Bonus, Holger*: Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. Auswertung amerikanischer Erfahrungen im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1984

- Vergleich von Abgaben und Zertifikaten, in: K. Mackscheidt/D. Ewringmann/E. Gawel (Hrsg.), *Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres*, Berlin 1994, S. 287 ff. (zit.: FS Hansmeyer)

*Börner, Christian*: Umweltabgaben und Finanzverfassung - Schwerpunkt Steuern, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), *Rechtliche Probleme von Umweltabgaben*, Augsburg 1996, S.107 ff.

*Bräuer, Wolfgang/Stronzik, Markus/Michaelowa, Axel*: Die Koexistenz von Zertifikatemärkten für grünen Strom und CO<sub>2</sub>-Emissionen – wer gewinnt und wer verliert?, in: ZfU 2001, 379 ff.

*Break, George F.*: The value-added tax, in: J. Pechmann (Hrsg.), *The promise of tax reform*, Englewood Cliffs, New Jersey 1985, S. 128 ff.

*Brodersen, Carsten*: Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung. Zur Abgrenzung nichtfiskalischer Abgaben und Steuern, in: K. Tipke/K. Vogel (Hrsg.), *Verfassung, Verwaltung, Finanzen. Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag*, Köln-Marienburg 1972, S.103 ff. (zit.: FS Wacke)

*Brückmann, Friedel*: Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer Umweltorientierung der gemeindlichen Gebührenkalkulation, in: KStZ 1991, 141 ff.

*Bullinger, Martin*: Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: H. Schneider et al (Hrsg.), *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, Berlin u.a. 1974, S. 663 ff. (zit.: FS Weber)

*Bulling-Schröter, Eva*: Mit Ökosteuern hin zur nachhaltigen Wirtschaft?, in: ZAU 1998, 315 ff.

*Bunde, Jürgen*: Ansatzpunkte und Probleme einer Lenkung mit Umweltabgaben im Bereich gewerblicher Abfälle, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), *Wo bleiben die Umweltabgaben?*, Marburg 1995, S. 241 ff.

*Bundesfinanzministerium. Referat IV A1*: Die Ökosteuer - Ein Plus für Arbeit und Umwelt (29. März 2001), in: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

*Bundesfinanzministerium*: Steuern und Zolle: Ökologische Steuerreform (2002), in: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Steuern-und-Zoelle-.376.12165/.htm>

*Burmester, Gabriele*: Begriff und Funktion des Steuergutes im Steuerrecht, in: StuW 1993, 221 ff.

## C

*Caesar, Rolf*: „Pfennigabgaben“ – fiskalisch motivierte Steuerternung und Rückfall in die Fondswirtschaft? Eine finanzwissenschaftliche Analyse, in: FA 1980, 385 ff.

- Umweltsonderabgaben oder Umweltsteuern?, in: K. Mackscheidt/D. Ewringmann/E. Gawel (Hrsg.), *Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres*, Berlin 1994, S. 91 ff. (zit.: FS Hansmeyer)

*Cano, Guillermo*: *Derecho, Política y Administraciones Ambientales*, Buenos Aires 1978

*Cansier, Dieter*: Steuer und Umwelt: Zur Effizienz von Emissionsabgaben, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Berlin 1983, S. 765 ff.

*Castro Salazar, Rene*: Se reduce la contaminación del aire en Costa Rica, in: A. Mora (Hrsg.), *Reducción de la contaminación del Aire en Costa Rica*, San José, S. 4 f.

*Chacón Araya, Ana*: Emisiones de CO<sub>2</sub> en el sector energético, período 1965-1995, in: Boletín de Energía No. 29 (1998), 6 ff.

*Clapham, Ronald*: Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: H. Sautter (Hrsg.), *Umweltschutz und Entwicklungspolitik*, Berlin 1993, S. 15 ff.

## **D**

*Dales, John H.*: *Pollution, Property and Prices*, Toronto 1968

*Daumke, Michael*: Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Einführung neuer Steuern, insbesondere von Umweltschutzsteuern, in: *DStZ* 1992, 852 ff.

*De Prada García, Aurelio*: Justicia y protección del medio ambiente, in: *Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente*, Madrid 1996

*De Wendy, Lilian*: *Impuesto selectivo al consumo*, Buenos Aires 1980

*Dickertmann, Dietrich*: Maßnahmen für den Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems. Eine Bestandsaufnahme, in: C. B. Blankert/D. Cansier/D. Dickertmann (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I*, Berlin 1988, 91 ff.

- Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, in: P. Kirchhof (Hrsg.), *Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht*, Köln 1993, S. 33 ff. (zit.: *DStJG*, Bd. 15).

*Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin* (Hrsg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 2002 (zit. BK)

*Donner, Hartwig/Fischer, Christine*: Umweltschutz durch Abgaben. Finanz(verfassungs)rechtliche Herausforderung am Beispiel des „Wasserpfennigs“, in: H. Donner/G. Magoulas/J. Simon/R. Wolf (Hrsg.), *Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen im Umweltschutz*, Baden-Baden 1989, S. 359 ff.

*Dornheim, Carl*: *Das Recht der Wasser- und Bodenverbände*, 2.Aufl., Berlin 1980

*Drömann, Dietrich*: *Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat: Ein Beitrag zur dogmatischen Bewältigung von Verleihungsabgaben*, Berlin 2000

*Drozda, Frank/Storm, Bertine*: Die Stromsteuer – nur eine neue Verbrauchsteuer?, in: *NJW* 1999, 2333 ff.

*Drüen, Klaus-Dieter*: Typus und Typisierung im Steuerrecht, in: *StuW* 1997, 261 ff.

*Duschke, Michael/Michaelowa, Axel*: Climate Cooperation as Development Policy – the case of Costa Rica, S.1 ff., in:

[http://www.hwwa.de/Projekte/Forsch\\_Schwerpunkte/FS/Klimapolitik/PDFDokumente/Dutschke,%20Michaelowa%20\(2000a\).pdf](http://www.hwwa.de/Projekte/Forsch_Schwerpunkte/FS/Klimapolitik/PDFDokumente/Dutschke,%20Michaelowa%20(2000a).pdf)

## **E**

*Echeverría, Jaime/Johnstone, Nick/Mejías, Ronald/Porras, Ina*: The environmental effects of tax differentiation by vehicle characteristics: Results from Costa Rica. Working Paper No. 34. IIED, London-Amsterdam 2000, S. 1 ff.

*Editorama S.A* (Hrsg.): *El Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*, San José 1998

*Ehle, Dietrich*: Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Kostendeckungsprinzips im Gebührenrecht, in: *DÖV* 1962, 45 ff.

*Ehmcke, Torsten*: Leistungsfähigkeitsprinzip und Steuersystem in Spanien, in: *StuW* 1999, 89 ff.

*Elschen, Reiner*: Entscheidungsneutralität, Allokationseffizienz und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Gibt es ein gemeinsames Fundament der Steuerwissenschaften?, in: *StuW* 1991, 99 ff.

*Endres, Alfred*: Wirtschaftspolitische Instrumente im Umweltschutz, in: H. Donner/G. Magoulas/J. Simon/R. Wolf (Hrsg.), *Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen im Umweltschutz*, Baden-Baden 1989, S. 269 ff.

- Umweltökonomie: eine Einführung, Darmstadt 1994

- Umweltzertifikate: eine marktwirtschaftliche Alternative im Widerstreit, in: A. Endres/E. Rehbinder/R. Schwarze (Hrsg.), *Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökologischer und juristischer Sicht*, Bonn 1994, S. 1 ff.

*Endres, Alfred/Schwarze, Reimund*: Das Zertifikatsmodell vor der Bewährungsprobe? Eine ökonomische Analyse des „Acid Rain“-Programms des neuen US-Clean Air Acts, in: A. Endres/E. Rehbinder/R. Schwarze (Hrsg.), *Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht*, Bonn 1994, S. 137 ff.

- Zertifikate im Klimaschutz, in: H. Bonus (Hrsg.), *Umweltzertifikate. Der steinige Weg zur Marktwirtschaft*, ZAU-Sonderheft 9/1998, Berlin 1998, S. 166

*Erichsen, Hans-Uwe*: Öffentliche Abgaben - Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben -, in: *Jura* 1995, 47 ff.

*European Environmental Agency (EEA)*: *Environmental Taxes - Implementation and Environmental Effectiveness*, Copenhagen 1996

*Ewringmann, Dieter/Schafhausen, Franzjosef*: Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik. Ein Vergleich von 75 praktizierten oder erwogenen Abgabenlösungen im In- und Ausland, Berlin 1985

*Ewringmann, Dieter*: Öko-Steuern oder Umweltabgaben?, in: *ZAU* 1988, 319 ff.

- CO<sub>2</sub>-Abgabe – Gratwanderung zwischen Effizienz und Praktikabilität, in: *ZfU* 1991, 115 ff.

- Ökologische Steuerreform? – Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Ernst Ulrich v. Weizsäcker u.a. sowie zur Notwendigkeit eines Forschungsprogramms, in: *ZAU* 1994, 43 ff.

## **F**

*Falke, Josef*: Aktuelles zum Schutz von Boden, Wasser und Luft in der EU, in: *ZfU* 1999, 93 ff.

*Farnung, Roland*: Energiesteuern und Binnenmarkt, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1998, 376 ff.

*Faross, Peter*: Die geplante CO<sub>2</sub>-Energiesteuer in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1993, 295 ff.

*Faya Biseca, Jacinto*: *Finanzas Públicas*, México 1986

*Feess, Eberhard*: *Umweltökonomie und Umweltpolitik*, 2.Aufl., München 1998

*Feess, Eberhard/Stocker, Andreas*: Handelbare Emissionsrechte und Joint Implementation als komplementäre Instrumente gegen den Treibhauseffekt, in: *ZfU* 1998, 145 ff.

*Feldhaus, Gerhard*: *Marktwirtschaft und Luftreinhaltung*, DVBl. 1984, 552 ff.



*Feldhaus, Gerhard* (Hrsg): Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, Heidelberg 1965/2003 (zit.: BImSchR)

*Feldmann, Horst*: Konstitutionelle Begrenzung der Steuerbelastung, in: StuW 1998, 114 ff.

*Felix, Gunter*: Zur Begrenzung des Volumens des gemeindlichen Aufkommens an Benutzungsgebühren, in: KSZ 1958, 97 ff.

*Fernández Morales, Dennia*: Los derechos de tercera generación y el derecho ambiental, in: Revista jurídica Santo Tomás de Aquino No.1 (1998), 24 ff.

*Field, Barry C.*: Economía Ambiental, New York 1995

*Fischer, Lutz*: Einige Anmerkungen zu Klimaschutzabgaben, insbesondere zum Energie-/CO<sub>2</sub>-Steuervorschlag der Europäischen Gemeinschaft, in: IStR 1993, 201 ff.

- Die Hypothese der "doppelten Dividende" sogenannter Ökosteuer, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 343 ff. (zit.: FS Ritter)

*Fischer, Wolfgang/Häckel, Erwin*: Internationale Energieversorgung und politische Zukunftssicherung. Das europäische Energiesystem nach der Jahrtausendwende: Außenpolitik, Wirtschaft, Ökologie, München 1987

*Fleiner, Fritz*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8 Aufl., Tübingen 1928

*Flockermann, Paul G*: Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen der Steuerpolitik, in: P. Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln 1993, S.67 ff. (zit.: DSJG Bd. 15).

- Gesetzmäßigkeit der Besteuerung und tatsächliche Verständigung, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag. Köln 1997, S.103 ff. (zit.: FS Ritter)

*Flores Zavala, Ernesto*: Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, México 1989

*Franke, Siegfried F.*: Zur politischen Funktion konsensmobilisierender Formeln in der parlamentarischen Demokratie: Das Beispiel des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: StuW 1984, 32 ff.

- Ökonomische und politische Beurteilung von Öko-Steuern , in: StuW 1990, 217 ff.

- Hindernisse im Verfassungsrecht für Öko-Abgaben, in: ZRP 1991, 24 ff.

- Umweltabgaben und Finanzverfassung, in: StuW 1994, 26 ff.

- Möglichkeiten des Steuerrechts zur Entwicklung umweltverträglicher Energie- und Verkehrstechnologien, in: StuW 1998, 25 ff.

*Freiherr von Lesner, Heinrich*: Bestehende und geplante Umweltabgaben, in: P. Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln 1993, S.103 ff. (zit.: DSJG Bd. 15)

*Frenz, Walter*: Energiesteuer und Beihilfenverbot, in: EuZW 1999, 616 ff.

*Frey, Bruno*: Umweltökonomie, Göttingen 1972

*Friauf, Karl Heinrich*: Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Tübingen 1966

- Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln (Hrsg.), Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, Köln u.a. 1974, S. 45 ff. (zit.: FS Jahrreiß)

- Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: C. Stark (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Zweiter Band, Tübingen 1976, S. 300 ff. (zit.: FG BVerfG)

- Unser Steuerstaat als Rechtsstaat, in: F. Hörstmann/U. Niemann/G. Rose (Hrsg.), Steuerberater-Jahrbuch 1977-1978. Zugleich Bericht über den 29. Fachkongreß der Steuerberater des Bundesgebietes, Köln, 17. bis 19. Oktober 1977, Köln 1978, S. 39 ff.

- Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, in: JA 1981, 261 ff.

- Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: G. Schmölders/G. Wöhe/E.H. Buchholz (Hrsg.), Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, Festschrift für Willi Haubrichs zum 65. Geburtstag, 2.Aufl., Bad Wörishofen 1977, S. 103 ff. (zit.: FS Haubrichs)

- „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Abgaben?, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, Köln-Berlin-Bonn-München 1998, S. 679 ff. (zit.: FS Universität Köln)

*Fricke, Eberhard*: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf der Schnittstelle zwischen Abschöpfungsabgaben und Steuer – Insbesondere zur Qualifizierung der Wohnraum-Fehlbelegungsabgabe in Grenzfällen, in: DÖV 1991, 688 ff.

*Friedrich, Klaus*: Die "Ökologische Steuerreform", in: DB 1999, 661 ff.

*Friedrich, Rainer*: Umweltpolitische Maßnahmen zur Luftreinhaltung, Berlin-Heidelberg-New York 1993

*Führ, Martin*: Ökologische Grundlage als verfassungsrechtliche Dimension. Vom Grundrechts-individualismus zur Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat?, in: NuR 1998, 6 ff.

*Fürst, Dietrich*: Die Verzahnung raumbezogener Fachplanungen im Umweltbereich mit umweltökonomischen Instrumenten, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 159 ff.

- Wie gut passen Umweltabgaben in die Steuerungsstrukturen unseres politisch-administrativen Systems?, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S.103 ff.

## G

*Gawel, Erik*: Gemischte Lenkungsstrategien auf Zertifikatmärkten für Umweltgüter: Ein Modell kombinativen Einsatzes von handelbaren Emissionsrechten und Abgaben, in: ZfU 1991, 279 ff.

- Kommunale Gebühren und Ökonomisierung des Gewässerschutzes. Zur Rolle der Abwassergebühren im Verbund mit ökonomischen Anreizsystemen, in: KStZ 1993, 64 ff.

- Die Emissionsrechtelösung und ihre Praxisvariante – eine Neubewertung, in: ZfU 1993, 31 ff.

- Ökologisierung kommunaler Entgeltabgaben, in: StaWiPr 1995, 45 ff.

- Zur politischen Ökonomie von Umweltabgaben, Tübingen 1995

- Theoretische Annäherungen: Zur neuen politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S. 47 ff.

- Die Gebühren vor der ökologischen Herausforderung, in: KStZ 1996, 21 ff.
- Umweltlenkungssteuern und Leistungsfähigkeitsprinzip, in: StuW 1999, 374 ff.
- Ökonomische Aspekte beim Vollzug von Umweltabgaben. Preprint Nr.12/99 der Forschungsgruppe "Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht" (1998/1999) am ZiF Bielefeld
- Umweltabgaben zwischen Steuern- und Gebührenlösungen, Baden-Baden 1999
- Das Rechtskleid für Umweltabgaben - Abgabengestützte Umweltlenkung zwischen Steuer- und Gebührenlösung, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000, S. 108 ff.
- Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung - Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-)Steuer, in: StuW 2001, 26 ff.

*Gawel, Erik/Ewringmann, Dieter:* Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht, in: StuW 1994, 295 ff.

*Giulliani-Fonrouge, Carlos:* Derecho Financiero, 2. Aufl., Buenos Aires 1962

*Goldbach, Adi:* Wie zielorientiert ist die ökologische Steuerreform?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 786 ff.

*Gómez Calvo, Manuel Enrique:* Eliminación del plomo: razones técnicas, in: A. Mora (Hrsg.), Reducción de la contaminación del Aire en Costa Rica, 6 ff.

*Görres, Anselm:* Der Zusatznutzen einer Umweltsteuer, in: ZfU 1985, 45 ff.

*Görres, Anselm/Ehringhaus, Henner/von Weizsäcker, Ernst Ulrich:* Der Weg zur ökologischen Steuerreform: weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform, München 1994

*Gosch, Dietmar:* Juristische Beurteilung von Ökosteuern, in: StuW 1990, 201 ff.

*Götz, Volkmar:* Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 1985, 200 ff.

*Gramm, Christoph:* Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat, in: Der Staat 1997, 397 ff.

*Gröpl, Christoph:* Vom „Kohlenpfennig“ zur Stromsteuer: Was hat sich geändert? – Vergleichende Betrachtung unter kompetenz-, finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten -, in: DÖV 2001, 199 ff.

*Grossekettler, Heinz:* Steuerstaat versus Gebührenstaat: Vor- und Nachteile, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000, S. 24 ff.

*Gusy, Christoph:* Massenverkehr zwischen Ökonomie und Ökologie, in: ZRP 1993, 439 ff.

*Gutman, Pablo:* Una Nueva Economia, in: <http://www.tierraamerica.org/cincoderio/nuevaeconomia.shtml>

## **H**

*Haeberlin, Arnulf:* Effizienz von Energiesteuern - die Sicht der Praxis, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 625 ff.

*Haller, Heinz:* Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, in: FA 1961, 248 ff.

- Die Steuern: Grundlinien eines rationalen System öffentlicher Abgaben, 2. Aufl., Tübingen 1971

*Hamman, Andreas*: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953

- Wirtschaftslenkung und Grundgesetz, in: BB 1951, 341 ff.

- Wirtschaftslenkung durch Steuern, in: BB 1952, 953 ff.

*Hansjürgens, Bernd*: Umweltabgaben im Steuersystem. Zu den Möglichkeiten einer Einführung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1992

- Affinität zwischen Typen von Umweltabgaben und Umweltproblemen - unter Berücksichtigung neuerer Vorschläge, in: H. Zimmermann (Hrsg.), Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Bonn 1993, S. 35 ff.

- Sonderabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht - am Beispiel der Umweltpolitik, in: StuW 1993, 20 ff.

- Zur unterschiedlichen Durchsetzbarkeit von Umweltsteuern und Umweltsonderabgaben, in: StaWiPr 1995, 359 ff.

- Umweltabgaben als öffentliche Einnahmen?, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S.137 ff.

-Steuern versus Zertifikate in der Umweltpolitik: Anmerkungen aus institutionenökonomischer Sicht, in: ZAU 1998, 378 ff.

- Wie erfolgreich ist das neue Schwefeldioxid-Zertifikatesystem in den USA? – Erste Erfahrungen und Lehren für die Zukunft, in: ZfU 1998, 1 ff.

*Hansjürgens, Bernd/Fromm, Oliver*: Erfolgsbedingungen von Zertifikatslösungen in der Umweltpolitik - am Beispiel der Novelle des US-Clean Air Act von 1990, in: ZfU 1994, 473 ff.

*Hansmeyer, Karl-Heinrich*: Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente, in: H. König (Hrsg.), Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin 1993, S. 63 ff.

- Abgaben und steuerliche Instrumente der Umweltpolitik, in: ZfU 1987, 251 ff.

*Hansmeyer, Karl-Heinrich/Caesar, Rolf/Koths, Daniel/Siedenberg, Axel*: Steuern auf spezielle Güter im Steuersystem, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 709 ff.

*Hansmeyer, Karl-Heinrich/Ewringmann Dietrich*: Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, in: StaWiPr 1990, 34 ff.

*Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Dietrich*: Die Gebühren - Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968

*Harenberg, Bodo (Hrsg)*: Aktuell 2001, Dortmund 2000

*Hartkopf, Günter/Bohner, Eberhard*: Umweltpolitik, Bd. 1, Opladen 1983

*Hartmann, Nicolas*: Umweltabgaben und Finanzverfassung - Schwerpunkt Sonderabgaben, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.): Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S. 126 ff.

*Heck, Heinz*: Ökosteuerdiskussion in Deutschland, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 220 f.

- Das Ende der Ökosteuer, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1996, 268.

*Hedtkamp, Günter*: Krise des Steuerstaates?, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Berlin 1983, S. 11 ff.

*Heimlich, Jörn*: Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des allgemeinen Gebührenrechts, Berlin 1996

- Die Anerkennung der Verleihungsgebühr durch den „Wasserpennig-Beschluß“ des Bundesverfassungsgerichts, in: *DÖV* 1997, 996ff.

*Heister, Johannes/Michaelis, Peter/Klepper, Gernot/Krämer, Hans R./Mohr, Ernst/Neu, Axel/Schmiat, Rainer/Weichert, Ronald*: *Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten. Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickoxidemissionen*, Tübingen 1991

*Helbig, Petra*: Soziale Staffelung von Gebühren, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden 2000, S. 85 ff.

*Hendler, Reinhard*: Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, in: *AöR* 1990, 577 ff.

- Staatsfinanzierung durch Gebühren oder Steuern. Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden 2000, S. 68 ff.

*Hendler, Reinhard/Heimlich, Jörn*: Lenkung durch Abgaben, in: *ZRP* 2000, 325 ff.

*Henselner, Paul*: *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, Baden-Baden 1984

- Nichtsteuerliche Abgaben und Finanzausgleich, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden 2000, S.102 ff.

*Hernández, Alexandra/Scott, Jaime*: Yo uso gasolina ecológica, y usted?, in: *Actualidad* 1997, 18 ff.

*Herrera Molina, Pedro*: Desgravaciones tributarias y protección del medio ambiente. Análisis a la luz de los principios constitucionales y del derecho europeo, in: *Impuestos* 15/16 (1996), 108 ff.

*Hettisch, Frank/Killinger, Sebastian/Winker, Peter*: Die ökologische Steuerreform auf dem Prüfstand. Zur Kritik am Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, in: *ZfU* 1997, 199 ff.

*Heun, Werner*: Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabentypus. Zur Sonderabgabenrechtsprechung des BVerfG, in: *DVBl.* 1990, 666 ff.

*Hey, Johanna*: Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit. Zugleich Anmerkungen zu Frank Rainer Balmes, *Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern*, in: *StuW* 1998, 32 ff.

- Fortführung der ökologischen Steuerreform - Übergang zur Routine?, in: *NJW* 2000, 640 ff.

*Hidien, Jürgen*: Neue Steuern braucht das Land? – Anmerkungen zur geplanten Stromsteuer, in: *BB* 1999, 341 ff

*Hiemenz, Ulrich*: *Umweltsteuern und Finanzierung von öffentlichen und privaten Umweltschutzinvestitionen in Entwicklungsländern*, in: H. Sautter (Hrsg.), *Umweltschutz und Entwicklungspolitik*, Berlin 1993, S.121 ff.

*Hillenbrand, Bernhard/Wackerbauer, Johann u.a.:* Gesamtwirtschaftliche Beurteilung von CO<sub>2</sub>-Minderungsstrategien – Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, München 1997

*Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung: Zu den Vorschlägen im Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, in: ZAU 1992, 348 ff.

*Höfling, Wolfram:* Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform, in: StuW 1992, 242 ff.

*Höhn, Ernst:* Zweck(e) des Steuerrechts und Auslegung, in: J. Lang (Hrsg.), Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion. Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, Köln 1995, S. 213 ff. (zit.: FS Tipke)

*Hollmann, Simone:* Bestandsaufnahme und juristische Einordnung der Vorschläge zur Ökologischen Steuerreform, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S. 55 ff.

*Huber, Peter:* Der Beitrag des Rechts zum Einstieg in eine "ökologische Marktwirtschaft", in: ZRP 1994, 396 ff.

*Hübschmann, Walter/Hepp, Ernst/Spitaler, Armin:* Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, 10. Aufl., Köln, Stand Mai 1998 (zit.: HHSp)

*Huckestein, Burkhard:* Umweltabgaben als Instrument der Finanzpolitik oder als Mittel der Umweltpolitik, in: H. Nutziger/A. Zahrt (Hrsg.), Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 75 ff.

- Umweltabgaben – Anwendungsbedingungen einer ökologischen Allzweckwaffe, in: ZfU 1993, 343 ff.

- Ökologische Steuerreform und nachhaltige Entwicklung – Ansatzpunkte und Bestandteile einer nachhaltigen Finanzreform, in: ZfU 1996, 387 ff.

*Hulpe, Herwig/Koch, Herbert/Wagner, Rudolf (Hrsg.):* Römpf Lexikon Umwelt, Stuttgart-New York 1993

*Hützen, Roderich:* Der FCKW-Ausstieg als technische Herausforderung, in: ZAU 1992, 162 ff.

## I

*Im, Hyun:* Kommunale Gestaltungsspielräume bei der Bemessung von Gebühren, Regensburg 2001

*Isensee, Josef:* Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge. Eine finanzverfassungsrechtliche Studie über den Solidarausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Berlin 1973

- Steuerstaat als Staatsform, in: R. Stödter/W. Thieme (Hrsg.), Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 409 ff. (zit.: FS Ipsen)

- Nichtsteuerliche Abgaben - ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 435 ff.

- Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht. Legitimations- und Strukturfragen des Abwasserverbands-Beitrages, in: W. Fiedler/G. Ress (Hrsg.), Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, Köln 1989, S. 355 (zit.: GS Geck)

## J

*Jachmann, Monika:* Sonderabgaben als staatliche Einnahmequelle im Steuerstaat, in: StuW 1997, 299 ff.

- Leistungsfähigkeitsprinzip und Umverteilung, in: StuW 1998, 293 ff.

- Ökologie versus Leistungsfähigkeit - Gilt es neue Wege in der Steuerrechtfertigung zu gehen?, in: *StuW* 2000, 239 ff.

*Jäger, Jill*: Maßnahmen zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht, in: *ZAU* 1992, 153 ff.

*Jakob, Wolfgang*: Sonderabgaben - Fremdkörper im Steuerstaat?, in: P. Kirchhof/K. Offerhaus/H. Schöberle (Hrsg.), *Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik. Festschrift für Franz Klein*, Köln 1994, S. 663 ff. (zit.: *FS Klein*)

*Jänike, Martin/ Kunig, Philip/Stitzel, Michael*: *Umweltpolitik*, Bonn 1999

*Jarass, Hans*: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: *DÖV* 1989, 1013 ff.

- Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz: eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umwelt, Köln 1999

*Jatzke, Harald*: Umweltbezogene Abgaben in der Europäischen Union und die Kommissionsvorschläge zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, in: *IStR* 1999, 137 ff.

- Die Stromsteuer. Eine Anomalie im bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuerrecht, in: *DStZ* 1999, 520 ff.

- Die mineralölsteuerlichen Ausnahmen nach dem Ermächtigungsverfahren, in: *ZfZ* 2001, 326 ff.

*Jestaedt, Matthias*: Staffelgebühren im Steuerstaat - Einkommensabhängige Kindergartenentgelte nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts -, in: *DVBf.* 2000, 1820 ff.

*Jiménez Beltrán, Domingo*: Impuestos Medioambientales en la UE. El Sector Transporte, in: [www.eea.eu.int](http://www.eea.eu.int)

*Jiménez F., Elías*: Intoxicación por plomo en los niños, in: A. Mora (Hrsg.), *Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica*, San José, S. 12 f.

*Jiménez Hernández, Jorge*: Hecho imponible o finalidad. ¿qué califica a un tributo como ecológico?, in: *Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente*, Madrid 1996

*Jobs, Anselm Thorsten*: *Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform*, Baden-Baden 1999

*Jochem, Annette*: Rahmenbedingungen für ein internationales System handelbarer Emissionsrechte im Kyoto-Protokoll, in: *ZfU* 1999, 349 ff

*Joskow, Paul L./ Schmalensee, Richard*: The political economy of market-based environmental policy: the U.S. acid rain program, in: *The journal of law and economics*, Vol. XLI (1998), 37 ff.

*Junkernheinrich, Martin/Kalich, Peter*: Ökologisierung kommunaler Entgeltpolitik. Zur konfliktären Beziehung zwischen juristischen, betriebswirtschaftlichen und umweltökonomischen Leitbildern kommunaler Gebührengestaltung, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), *Wo bleiben die Umweltabgaben?*, Marburg 1995, S.179 ff.

## K

*Kabelitz, Klaus Robert*: CO<sub>2</sub>-Energiesteuer - die richtige Weichenstellung für effizienten Klimaschutz?, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1994, 264 ff.

*Kaeser, Christian/Weinheimer, Michael:* Europarechtswidrige Benachteiligung ausländischer Stromanbieter durch das Stromsteuergesetz, in: BB 1999, 2383 ff.

*Kanzlerski, Dieter:* Der raumbezogene Lenkungseffekt umweltökonomischer Instrumente - Regionale Wirkungen am Beispiel CO<sub>2</sub>-Reduzierung; in: Information zur Raumentwicklung 1992, 121 ff.

*Karl, Helmut/Ranné Omar:* Das Abwasserabgabengesetz - von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S. 19 ff.

*Karpen, Ulrich:* Die Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: AöR 1984, 417 ff.

*KATALYSE e.V. Institut für angewandte Umweltforschung (Hrsg.):* Umweltlexikon, Köln 1988 (zit.:KATALYSE)

*Keber, Martina:* Waldsterben oder "neuartige Waldschäden", in: <http://www.uni-koblenz.de/odsbcg/baeume97/baum97.htm>

*Keppler, Jan:* Externe Kosten der globalen Energieversorgung - internationale Entwicklungen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 49 ff.

*Kimminich, Otto:* Die Verantwortung für die Umwelt in der Wertordnung des Grundgesetzes, in: H.J. Faller (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen 1989, S. 277 ff. (zit.: FS Geiger)

*Kirchhof, Ferdinand:* Die Höhe der Gebühr. Grundlagen der Gebührenbemessung, Berlin 1981

- Die Verleihungsgebühr als dritter Gebährentyp. Zugleich ein Beitrag zu ihrer Eignung als Umweltabgaben, in: DVBl. 1987, 554 ff.

- Der Baden-Württembergische „Wasserpfennig“, in: NVwZ 1987, 1031 ff.

- Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, in: Die Verwaltung 1988, 137 ff.

- Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: DÖV 1992, 233 ff.

- Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens, in: DVBl. 2000, 1166 ff.

- Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl., Heidelberg 2001

*Kirchhof, Paul:* Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973

- Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistung, in: JZ 1982, 305 ff.

- Die Finanzierung des Leistungsstaates. Die verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Abgabenhöhe, in: Jura 1983, 505 ff.

- Steuergleichheit, in: StuW 1984, 297 ff.

- Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1982, S. 33 ff.

- Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, in: StuW 1984, 319 ff.



- Staatliche Einnahmen, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung - Bundestaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, S. 89 ff. (zit.: HdBSStR, Bd. IV)

- Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben: P. Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln 1993, S. 3 ff. (zit.: DSStJG Bd. 15)

- Die Sonderabgaben, in: R. Wendt et al (Hrsg.), Staat-Wirtschaft-Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 669 ff. (zit.: FS Friauf)

*Kisker, Gunter*: Staatshaushalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung - Bundestaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, S. 235 ff. (zit.: HdBSStR, Bd. IV)

*Klemmer, Paul*: Ökologische Steuerreform - eine kritische Zwischenbilanz, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 806 ff.

*Kloepfer, Michael*: Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, in: StuW 1972, 176 ff.

- Die lenkende Gebühr, in: AöR 1972, 233 ff.

- Umweltschutz durch Abgaben, in: DÖV 1975, 593 ff.

- Belastungskumulationen durch Normenüberlagerungen im Abwasserrecht, in: VerwArch 1983, 201 ff.

- Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art.20a GG, in: DVBl. 1996, 72 ff.

- Abfallverbringungsabgabe und Verfassungsrecht, in: UPR 1997, 81 ff.

- Umweltrecht, 2. Aufl., München 1998

*Kloepfer, Michael/Thull, Rüdiger*: Rechtsprobleme einer CO<sub>2</sub>-Abgabe, in: DVBl. 1992, 195 ff.

*Kluth, Winfried*: Protección del medio ambiente mediante tributos ecológicos en la República Federal de Alemania, in: Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente, Madrid 1996

- Verfassungs- und abgabenrechtliche Rahmenbedingungen der Ressourcenbewirtschaftung, in: NuR 1997, 105 ff.

*Knauer, Norbert*: Die Internalisierung positiver externer Effekte – Ein Stiefkind der umweltpolitischen Diskussion, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 141 ff.

*Knies, Wolfgang*: Steuerzweck und Steuerbegriff, München 1976

*Koch, Hans-Joachim/Jankowski, Klaus*: Neue Entwicklungen im Verkehrsimmissionsschutzrecht, in: NuR 1997, 365 ff.

*Koch, Hans-Joachim/Wieneke, Annette*: Klimaschutz durch Emissionshandel - Das europäische und deutsche Anlagengenehmigungsrecht als Ordnungsrecht -, in: DVBl. 2001, 1085 ff.

*Köck, Wolfgang*: Umweltsteuern als Verfassungsproblem, in: JZ 1991, 692 ff.

- Der „Wasserpfennig“ und das Abgabenrecht, in: UPR 1991, 7 ff.

- Rechtsfragen der Umweltzielplanung, in: NuR 1997, 528 ff.

- Umweltabgaben – Quo vadis? Entwicklungstendenzen des Umweltabgabenrechts unter besonderer Würdigung des Entwurfs eines Abfallabgabengesetzes, in: JZ 1993, 59 ff.

*Kogling, Heinz:* Finanzierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zwischen Gerechtigkeit und Umweltschutz, in: KStZ 1992, 130 f.

*Kohlhaas, Michael/ Welsch, Heinz:* Modelle einer aufkommenneutralen Energiepreiserhöhung und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen, Teil 1: Modelle der Energiebesteuerung und Kompensation, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft 1995, 1 ff.

*Koren, Herman:* Illustrated dictionary of environmental health and occupational safety, Boca Raton-New York-London-Tokyo 1995

*Korte, Hans-Peter:* Die Erhebung einer Abgabe auf die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase. Dissertation, Freiburg im Breisgau 1980

*Kotulla, Michael:* Rechtliche Instrumente des Grundwasserschutzes: Eine Analyse des EG-, Bundes- und Landesrechts, Berlin 1999

- Umweltrecht. Grundstrukturen und Fälle, Stuttgart-München u.a. 2001

*Krebs, Carsten/Reiche, Danyel/Rocholl, Martin:* Die ökologische Steuerreform: was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt, Basel-Boston-Berlin 1998

*Krings, Michael:* Umwelt und Verkehr - Umweltgerechter Verkehr oder Recht auf Mobilität? Bericht über das Elfte Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 13. bis 15. September 1995, in: DVBl. 1996, 90 ff.

*Kruhl, Alfred:* Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform verabschiedet, in: BB 1999, 1240 ff.

-Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform verabschiedet, in: BB 2000, 25.

*Kruse, Heinrich Wilhelm:* Über die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, in: StuW 1990, 322 ff.

- Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, München 1991

*Küssner, Martin:* Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung sowie der Begriff der Gleichartigkeit von Steuern, Berlin 1992

## **L**

*Lachmann, Werner:* Kompensationszahlungen für die Entwicklungsländer beim Nutzenverzicht auf natürliche Ressourcen, in: H. Sautter (Hrsg.), Entwicklung und Umwelt, Berlin 1992, S.163 ff.

*Lamprecht, Franz:* Kyoto-Gipfel hat deutliches Signal gesetzt, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 6 ff.

*Lang, Joachim:* Reform der Unternehmenbesteuerung, in: StuW 1990, 107 ff.

- Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in: R.Breuer/M.Kloepfer/P. Marburger/M. Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern. 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24. September 1991, Heidelberg 1992, S. 55 ff.

- Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht; in: P. Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln 1993, S.113 ff. (zit.: DSuJG, Bd. 15)

*Lange, Klaus:* Die Rechtswidrigkeit der „Parkuhrgebühr“, in: NJW 1979, 129 ff.

*Lauf, Paul:* Öko-Besteuerung und marktwirtschaftliche Umweltpolitik, in: ZAU 1988, 325 ff.

*Lehmann, Matthias:* Kommunale Beitragserhebung: Zur Beitragsfähigkeit und zur Beitragsbemessung auf der Grundlage einer ökonomisch-juristischen Konzeption, Siegburg 1983

*Leisner, Walter:* Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer. Betrachtung zu den Gebührengrundsätzen, in: H. Conrad/H. Jahrreiß/P. Mikat/H. Mosler/H.C. Nipperdey/J. Salzwedel (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Hans Peters, Berlin-Heidelberg-New York 1967, S. 731 ff. (zit.: GS Peters)

- Von der Leistung zur Leistungsfähigkeit - die soziale Nivellierung, in: StuW 1983, 97 ff.

*Lintz, Gerd:* Vom Verursacherprinzip zum Aufteilungsprinzip. Ein Plädoyer für eine differenziertere Betrachtung der umweltpolitischen Kostenzurechnungsprinzipien, in: ZfU 2001, 57 ff.

*Lippold, Klaus:* Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft, in: ZAU 1992, 158 ff.

- Steuererhöhung anstatt Umweltschutz: die „Ökosteuer“, in: ZAU 1998, 309 ff.

*List, Heinrich:* Gedanken zur Öko-Stromsteuer, in: DB 1999, 1623 ff.

*Littmann, Konrad:* Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: H. Heller et al (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S.112 ff.

*Loritz, Karl-Georg:* Das Grundgesetz und die Grenzen der Besteuerung, in: NJW 1986, 1 ff.

*Loske, Reinhard:* Weichenstellung zur ökologischen Modernisierung, in: ZAU 1998, 311 ff.

*Löwer, Wolfgang:* Wen oder was steuert die Öko-Steuer?, Köln 2000

*Luhmann, Hans Jochen:* Makroökonomische Wirkungen einer ökologischen Steuerreform im Vergleich, Vierteljahrhefte zur Wirtschaftsforschung 1994, S.428 ff.

## **M**

*Majano Trejo, Rosendo:* La implementación de los programas de inspección y mantenimiento de la flota vehicular en Centroamerica, San Salvador 2000

*Manso, Paulo:* Rumbo al colapso climático, in: Ambientico, No.89 (2001), 11 f.

*Martinez, Dieter:* Umwelt und Alltagsgifte: das Lexikon für ihre Gesundheit, Leipzig 1997

*Mata, Alfonso/Oviedo, Franklin:* Diccionario didáctico de ecología, San José 1992

*Maunz, Theodor/Dürig, Gunter u.a.:* Kommentar zum Grundgesetz, München 1958 ff. (zit.: Komm. z. GG)

*Mayerhofer, Petra/Friedrich, Rainer:* Die Schadenskosten der Klimaänderung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1996, 58 ff.

*Mehl, Ulrike:* Ökologische Steuerreform auf den Weg gebracht, in: ZAU 1998, 305 ff.

*Meißner, Cornelius:* Erlaubniserfordernisse für Stromversorger nach dem Stromsteuergesetz, in: ZfZ 2001, 260 ff.

*Menk, Karl Wolfgang:* Umweltsteuern und Finanzierung von öffentlichen und privaten Umweltschutzinvestitionen in Entwicklungsländern, in: H. Sautter (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik, Berlin 1993, S.107 ff.

*Meßerschmidt, Klaus:* Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin 1986

- Sonderabgaben und Bundesverwaltungsgericht, in: DVBl. 1987, 925 ff.

- Der Rechtsrahmen für Umweltabgaben - ein Hindernisparcours?, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgen (Hrsg), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S. 118 ff.

*Meyer, Susanne:* Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen. Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?, Berlin 1995

- Ressourcennutzungsgebühren als Entgelterhebung für Freiheitsgebrauch, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000, S. 144 ff.

*Meyer, Thomas:* Verjährung und Verursacherprinzip, Berlin 1999

*Meyer-Renschhausen, Martin/von dem Hagen, Oskar:* Verminderung der Kfz-Emissionen durch ökologische Steuern, in: ZAU 1998, 213 ff.

*Meyer-Scharenberg, Dirk/Dendl, Markus/Wies, Andreas:* Die Energiesteuerreform - Eine empirische Analyse möglicher Folgen, in: DB 1998, 1000 ff.

*Michaelis, Hans:* Kritik des "Memorandums für eine neue Energiepolitik", in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 53 ff.

*Microsoft* (Hrsg.): Encarta Encyclopedia 99. Cd-Version. USA 1998

*MIDEPLAN:* Sistema de análisis sobre desarrollo sostenible, San José 1998

- Panorama Nacional 1997: Balance Anual, Social, Económico y Ambiental, San José 1998

- Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen, San José 1998

*MINAE:* Balance Energético Nacional 1996, San José 1998

*Mohl, Helmut:* Abgaben als marktwirtschaftliche Instrumente des Umweltschutzes, in: KStZ 1994, 131 ff.

*Mohl, Helmut/Schick, Rainer:* Umweltschutz und Steuerrecht, in: KStZ 1995, 41 ff.

*Mohl, Helmut/Wegener, Ulrich:* Ökologisierung kommunaler Gebühren?, in: KStZ 1996, 87 ff.

*Mohr, Arthur:* Die Lenkungssteuer - ein Instrument zur Induzierung sozialorientierten Verhaltens im Wohlfahrtsstaat?, Zürich 1976

*Molkenbur, Gerhard:* Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Bestandsaufnahme der Rechtsgrundlage und Zielsetzung, in: DVBl. 1990, 677 ff.

*Morales, David/Calvo Sanabria, Carlos Alberto:* Recursos forestales y cambio en el uso de la tierra en Costa Rica, Proyecto: Información y análisis para el manejo forestal sostenible: Integrando esfuerzos nacionales e internacionales en 13 países tropicales en America Latina (GCO/RLA/133/EC), Chile 2001

*Moreno, Néstor:* El plomo, in: A. Mora (Hrsg.), Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S. 14 f.

*Mulanat, Bernd:* Die Vermarktung der Umwelt, in: NuR 1984, S.1 ff.

*Müller-Witt, Harald:* Öko-Steuern als neues Instrument in der Umweltpolitik - Eine kritische Analyse umweltpolitischer Anreizinstrumente in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989

*Muñoz Jiménez, Daniel:* Análisis del Impuesto al Activo de las Empresas. Tesis: Facultad de Derecho UCR, San José 1998

*Münch, Ingo von/Kunig, Philip:* Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., Bd. III, München 1996

*Münsch, Rainer:* Verkehr und Umwelt - Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, in: W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgen (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg 1995, S. 213 ff.

*Murswiek, Dietrich:* Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht, in: JZ 1998, 985 ff.

- Die Ressourcennutzungsgebühr. Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, in: NuR 1994, 170 ff.

- Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht, in: NVwZ 1996, 417 ff.

*Mussnug, Reinhard:* Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: R. Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 259 ff. (zit.: FS Forsthoff)

*Mutius, Albert von/Lünenbürger, Simone:* Öffentliche Abgabe für Wasserentnahmen kraft Landesrecht, in: DVBl. 1995, 1205 ff.

## **N**

*Nagel, Gerhard:* Standards versus Steuern in der Umweltpolitik. Ein Vergleich unter Werturteilen, Berlin 1980

*Neuber, Friedel (Hrsg.):* NRW - Spitzenland in Umwelttechnik, Bonn 1990

*Neumann, Fr.J.:* Die Steuer nach der Steuerfähigkeit. Teil I, in: J. Conrad (Hrsg.), Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jena 1880. S.510 ff.

*Neumark, Fritz:* Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970

## **O**

*Ondracek, Dieter:* Zum Gleichmaß der Besteuerung, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag. Köln 1997, S. 227 ff. (zit.: FS Ritter)

*Osterkamp, Rigmar:* Emissionsstandards und Emissionssteuer als alternative Instrumente der Umweltpolitik - Ein Theoretischer Vergleich, München 1984

*Osterloh, Lerke:* „Öko-Steuer“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff. Alte Fragen zum staatlichen Steuererfindungsrecht – neu gestellt, in: NVwZ 1991, S.823 ff.

## **P**

*Palao Taboada, Carlos:* Leistungsfähigkeit und Gleichheitssatz im Steuerrecht in der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts, in: J. Lang (Hrsg.), Festschrift für Klaus Tipke, Köln 1995, S. 583 ff. (zit.: FS Tipke)

*Patzig, Werner:* Steuern – Gebühren – Beiträge »Sonderabgaben« - Überlegungen aus Anlaß der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungs- und zur Schwerbehindertenabgabe -, in: DÖV 1981, 729 ff.

*Paulick, Heinz:* Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunction des Steuerrechts und ihre verfassungsmäßigen Grenzen, in: H. Heller/L. Kullmer/C. Shoup/H. Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift für Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 203 ff. (zit.: FS Neumark)

*Paziorek, Peter:* Die Zukunft der Umweltabgabe. Podiumsdiskussion, Teilnehmer: A.Raupach/Dr.Ludger/K.H.Friauf/L.Krämer/P.Paziorek/R.Vieregge/A.Zahrnt, in: StuW 1994, S.62 ff.

*Pernice, Ingolf:* Kommissionsvorschlag zur Energie-/CO<sub>2</sub>-Steuer (Klimasteuer), in: EuZW 1992, 694 f.

*Phillip, Otmar:* Vorschläge für eine EU-weite Energiesteuer, in: EuZW 2000, 68

*Pietzcker, Jost:* Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, in: DVBl. 1987, 774 ff.

*Pigou, Arthur C.:* The Economics of Welfare, 4. Aufl., London 1938

*Plum, Bernhard:* Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr: Zulässigkeit und Grenzen einkommensabhängiger Gebührentarife, Hennef 1997

*Pohmer, Dieter,* in: Allgemeine Umsatzsteuer, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 1980, S.647 ff.

*Puhl, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Tübingen 1996

## Q

*Queralt, Juan Martín/Casado Ollero, Gabriel/Tejerizo López, José Manuel:* Curso de Derecho Financiero y Tributario, Madrid 1995

## R

*Raber, Georg:* Wassernutzungsentgelte und Grundgesetz, in: NVwZ 1997, 219 ff.

*Rauschning, Dietrich:* Ein internationales Menschenrecht auf Schutz der Umwelt?, in: H. Schneider (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Freiheit. Festschrift für Werner Weber zum 70.Geburtstag, Berlin 1974, S.720 ff. (zit.: FS Weber)

*RECOPE:* Gasolina Bio-Plus, sin plomo: una energía que protege la vida, in: Revista Electricidad, Año 2 No.9, 17 f.

*Redaktion der EuZW:* Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, in: EuZW 1992, 556

*Reding, Kurt/Müller, Walter:* Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München 1999

*Rehbinder, Eckhard:* Ökonomische Instrumente des Umweltschutzes aus juristischer Sicht, in: M. Klopfer (Hrsg), Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte. Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“, Bonn 1994, S.70 ff.

- Übertragbare Emissionsrechte aus juristischer Sicht, Teil I: Herkömmliche Kompensationen im Bereich der Luftreinhaltung, in: A. Endres/E. Rebinder/R. Schwarze, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökologischer und juristischer Sicht, Bonn 1994, S. 28 ff.

- Übertragbare Emissionsrechte aus juristischer Sicht, Teil II: Umweltlizenzen (Zertifikate) im Bereich der Luftreinhaltung, in: A. Endres/E. Reh binder/R. Schwarze, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökologischer und juristischer Sicht, Bonn 1994, S. 92 ff.

- Festlegung von Umweltzielen, in: NuR 1997, 313 ff.

*Rehbinder, Eckhard/Schmalholz, Michael*: Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, in: UPR 2002, 1 ff.

*Rengeling, Hans-Werner*: Handel mit Treibhausgasemissionen, in: DVBl. 2000, 1725 ff.

*Ressing, Werner*: Die CO<sub>2</sub>-Energiesteuer - Chance oder Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, 299 ff.

*Rest, Alfred*: Europäischer Menschenrechtsschutz als Katalysator für ein verbessertes Umweltrecht, in: NuR 1997, 209 ff.

*Richsteig, Michael*: Allgemeine Gebührenprinzipien, Neusatz/Oder 1975

*Riedel, Lutz*: Überlegungen zur ökologischen Steuerreform aus steuerrechtlicher und kommunaler Sicht, in: KStZ 1998, 81 ff.

*Rigolet, Rene*: Das Recht im Kampf gegen die Luftverschmutzung, Zürich 1973

*Röck, Werner*: Naturtaxe, in: KStZ 1997, 41 ff.

*Rodi, Michael*: Steuervergünstigungen als Instrument der Umweltpolitik, in: StuW 1994, 204 ff.

- Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem. Dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer, München 1994

- Bundesstaatliche Kompetenzübungsschranken für Lenkungssteuern, in: StuW 1999, 105 ff.

- Ökonomische, ökologische und andere öffentliche Zwecke im Abgabenrecht, in: JZ 2000, 827 ff.

*Rodríguez, Carlos*: Qué podemos esperar de la convención de cambio climático, in: Ambientico 89 (2001), 8 ff.

*Rodríguez, Miguel Angel*: Trascendamos el egoísmo, in: Ambientico 89 (2001), 5 ff.

*Ronellenfisch, Michael*: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, in: DAR 1994, 7 ff.

*Rosembuj, Tulio*: Los tributos y la protección del medio ambiente, Madrid 1995

- La imposición ecológica de la tributación extrafiscal, in: Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente, Madrid 1996

- Medidas Tributarias de Protección, in: E. Pardo (Hrsg.), Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Madrid 1996, S. 733 ff.

*Rossello Moreno, Carlos*: Hacia una reforma fiscal ecológica, la reforma del impuesto de tenencia de vehículos, in: Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente, Madrid 1996

*Rottländer, Franz:* Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1988

*Roucco, Anna/Wiegand, Wolfgang:* Green tax reforms. Understood the double dividend hypothesis, in: ZfU 1997, 171 ff.

*Rudolph, Karl-Ulrich:* Die ökologische Abwassergebühr: ein Widerspruch in sich, in: ZAU 1994, 453 ff.

*Runge, Bernd:* Vermeidung und Bereinigung internationaler Konflikte im Steuerrecht, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 475 ff. (zit.: FS Ritter)

*Rupp, Hans Heinrich:* Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination. Dargestellt an der Frage der Zulässigkeit kartellrechtlicher Begründung in Preisbescheiden, in: NJW 1968, 569 ff.

- Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971

*Rusch, Eva:* Ordnungspolitik versus Abgabenpolitik im Umweltrecht, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S.31 ff.

- Ökosteuern -Ihre Umsetzungsmöglichkeiten aus rechtlicher Sicht und Folgen für die Wirtschaft-, in: ZRP 1999, 180 ff.

## S

*Sachs, Michael:* Der Gleichheitssatz als eigenständiges subjektives Grundrecht, in: R. Wendt et al (Hrsg.), Staat-Wirtschaft-Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 309 ff. (zit.: FS Friauf)

*Sacksofsky, Ute:* Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, Tübingen 2000

- Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: NJW 2000, 2619 ff.

*Sagan, Carl:* Blauer Punkt im All, Augsburg 1999

*Sainz de Bujanda, Fernando:* Lecciones de Derecho Financiero, Madrid 1989

*Sánchez, Nobely:* Esfuerzos de Costa Rica en la reducción de gases de efecto invernadero. Ponencia para la Cumbre Mundial de Cambio Climático en Tokio, San José 1997

*Sánchez Molina, Marta:* Niveles de plomo sanguíneo en población nacional, in: A. Mora (Hrsg), Reducción de la contaminación del aire en Costa Rica, S.9 ff.

*Sanden, Joachim:* Perspektiven der Umweltnutzungsabgaben nach der "Wasserpennig-Entscheidung" des Bundesverfassungsgerichts, in: UPR 1996, 181 ff.

*Sander, Eberhard:* Der „Wasserpennig“ - eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung?, in: DVBl. 1990, 18 ff.

*Sander, Ludger:* Kommunale Abgaben als ökonomischer Anreiz zur Lösung städtischer Umweltprobleme, in: Information zur Raumentwicklung 1992, 167 ff.



*Schäffer, Hans-Bernd*: Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: H. Sautter (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik, Berlin 1993, S. 47 ff.

*Schafhausen, Franzjosef*: Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik? – Zum Einsatz von Abgaben in der umweltpolitischen Praxis, in: Umwelt und Energie 1990, S. 429 ff.

- Kyoto - und was kommt danach?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1998, 11 ff.

*Schaumburg, Harald*: Das Leistungsfähigkeitsprinzip im internationalen Steuerrecht, in: J. Lang (Hrsg.), Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion. Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, Köln 1995, S. 125 ff (zit.: FS Tipke)

*Scheelhaase, Janina*: Abgaben und Zertifikate als Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Reduktion in der EG, Aachen 1994

*Scheelhaase, Janina/Staehelin-Witt, Elke*: Lizenzenmodelle: Erfahrungen und Erkenntnisse der Konzeption eines VOC-Lizenzenmodelles im Bereich Kfz-Reparaturlackierbetriebe, in: ZfU 1998, 359 ff.

*Schemmel, Lothar*: Quasi-Steuern, Wiesbaden 1980

- Zur Aufnahme des Leistungsfähigkeitsprinzips und anderer Grenzen für den Steuerstaat in das Grundgesetz, in: StuW 1995, 39 ff.

- Ökosteuern - kein geeigneter Weg aus der Beschäftigungs- und Umweltmisere, Wiesbaden 1998

- Lenken mit Steuern und Abgaben – große Mängel und Gefahren -, Wiesbaden 2000

*Schindler, Wolfgang*: Gebührenbemessung und Übermaßverbot, in: DSz 1991, 105 ff.

*Schmatz, Hans/Nöthlichs, Matthias/Weber, Hans Peter*: Immissionsschutz - Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz und Textsammlung, Berlin 1979

*Schmidt, Ralf*: Rette sich wer kann. Klimaänderung, Ozonloch und biologische Vielfalt, in: Wolters, J. (Hrsg.), Leben und Leben lassen: Biodiversität - Ökonomie, Natur- und Kulturschutz im Widerstreit, Ökozid 10, Giessen 1995, S.40 ff. (zit.: Ökozid 10).

*Schmidt, Roland*: Das Modell der SPD einer Ökologischen Steuerreform, in: StuW 1997, 70 ff.

*Schmidt, Walter*: Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, in: NVwZ 1991, 36 ff.

*Schmölders, Günter*: Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., bearbeitet von K. H. Hansmeyer, Berlin 1980

*Schneider, Dieter*: Leistungsfähigkeitsprinzip und Abzug von der Bemessungsgrundlage, in: StuW 1984, 356 ff.

- Steuervermeidung - ein Kavaliersdelikt?, in: DB 1997, 485 ff.

*Schneider, Hans Karl/Schmitt, Dieter*: Energiepolitik und Besteuerung, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1982, S.745 ff.

*Schneider, Uwe/Tipke, Klaus*: Diskussion: Sollten Leistungsfähigkeitsprinzip und Steuergrenzen in die Verfassung aufgenommen werden?, in : StuW 1994, 58 ff.

*Schön, Wolfgang*: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Unternehmensbesteuerung, in: Steuerberater-Jahrbuch 1998/99: zugleich Bericht über den 50. Fachkongreß der Steuerberater Köln, 13 und 14. Oktober 1998, Köln 1999, S.57 ff.

*Schönwiese, Christian-Dietrich*: Klima im Wandel. Von Treibhauseffekt, Ozonloch und Naturkatastrophen, Hamburg 1993

*Schreyer, Michael*: Die Notwendigkeit steuerpolitischer Instrumente zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, in: H. Nutziger/A. Zahrt (Hrsg.), *Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion*, Karlsruhe 1989, S.27 ff.

*Schröder, Meinhard*: Lenkungsabgaben im Umweltschutzrecht am Beispiel der Abwasserabgabe, in: *DÖV* 1983, 667 ff.

- Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht. Unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam, in: *NuR* 1998, 1 ff.

*Schulte, Hans*: Umweltrecht, Heidelberg 1999

*Schultze-Fielitz, Helmut*: Immissionschutzrecht als Feld bundesstaatlichen Wettbewerbs, in: *NuR* 2002, 1 ff.

*Schwarze, Reimund*: SO<sub>2</sub> im Sonderangebot? Zur Entwicklung des US-Marktes für Schwefeldioxid-Lizenzen und den Perspektiven von Zertifikatsmodellen in der Luftreinhaltepolitik, in: *ZAU* 1997, S.170 ff.

*Schwarze, Reimund/ Zapfel, Peter*: Klimaschutzzertifikate ante portas. Eine Analyse der Instrumente der internationalen Klimaschutzpolitik nach Kyoto, in: *ZfU* 1998, 493 ff.

*Seilnacht, Thomas*: Das Lexikon der Säuren, Laugen und Salze: "Waldsterben", in: <http://www.seilnacht.tuttlingen.com/Lexikon/Waldster.htm>

*Selbmann, Dorrit*: Umweltabgaben und Grundrechte - dargestellt am Beispiel einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer, in: W. Jakob/O. Zugmaier (Hrsg.), *Rechtliche Probleme von Umweltabgaben*, Augsburg 1996, S.85 ff.

*Selmer, Peter*: Wirtschaftslenkung durch Besteuerung, Stuttgart-München-Hannover 1972

- Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt a.M., 1972

- Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: *DStZ* 1975, 396 ff.

- Steuer und parafiskalische Sonderabgaben, in: *GerwArch* 1981, 41 ff.

- Finanzierung des Umweltschutzes und Umweltschutz durch Finanzierung, in: W. Thieme (Hrsg.), *Umweltschutz im Recht*, Berlin 1988, S. 25 ff.

*Selmer, Peter/Brodersen, Carsten*: Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts - Verfassungsrechtliche Grundfragen -, in: *DVBl.* 2000, 1153 ff.

*Sendler, Horst*: Wundersame Vermehrung von Grundrechten - insbesondere zum Grundrecht auf Mobilität und Autofahren, *NJW* 1995, 1468 f.

*Serrano, Anton*: Justificación Técnico-Jurídica de los Impuestos Medioambientales, in: *Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente*, Madrid 1996

*Siebert, Horst*: Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976

*Siekmann, Helmut*: Rechtsprobleme umweltorientierter kommunaler Benutzungsgebühren, in: *ZAU* 1994, 441 ff.

*Silvero Sagueiro, Jorge*: Die Verfassung der Republik Paraguay vom 20. Juni 1992, in: P. Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F., Bd. 46, Tübingen 1998

*Simon, Stefan*: Der Rechtsgrund der Sonderabgaben, in: DÖV 2001, 63 ff.

*Simonis, Udo Ernst*: Globale Klimakonvention. Konflikt oder Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: H. Sautter (Hrsg.), Entwicklung und Umwelt, Berlin 1992, S. 171 ff.

*Singh, Balbir/Vargas Leiner*: Impuestos a los combustibles en las zonas urbanas de países en desarrollo: el caso de Costa Rica. Proyecto „Energía, medio ambiente y pobreza“. CINTERPEDS-Universidad de Bergen, San José 1996

*Smith, Adam*: Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, 3. Aufl. nach der 5. Aufl. London 1789, München 1983

*Smith, V. Kerry*: Environmental costing – Experience and prospects, in: Resource and Energy Economics, Vol.18 Issue: 4 December 1996, 333 ff.

*Soell, Hermann*: Finanz- und steuerrechtliche Fragen des Umweltschutzes, in: Salzwendel (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S. 635 ff.

*Soley Güell, Tomás*: Elementos de Ciencia Hacendaria, San José 1953

*Soyk, Stefan*: Mineralölsteuerrecht. Systematische Darstellung unter Einbeziehung der Mineralöltechnologie und der zolltariflichen Einrichtung, München 1996

*Stark, Christian*: Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: K. Tipke/K. Vogel (Hrsg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzen. Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln-Marienburg 1972, S. 193 ff. (zit.: FS Wacke)

*Steinberg, Rudolf*: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, in: NJW 1996, 1985 ff.

*Stenger, Jürgen*: Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes. Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes des Steuerrechts zur Erfüllung umweltpolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dissertation, Saarbrücken 1994

*Stephan, Bodo*: Verwaltungsgebühr, verkappte Steuer und der Rechtsstaat, in: Jura 1970, 867 ff.

*Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., München 1980

*Storchmann, Karl-Heinz*: Triple Dividend von Mineralölsteuererhöhungen? Empirische Aspekte zur effektiven Steuerinzidenz im Personenverkehr, in: ZAU 1998, 390 ff.

*Streissler, Erich*: Das Problem der Internalisierung, in: H. König (Hrsg.), Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin 1993, S. 87 ff.

*Stür, Bernhard/Spreen, Holger*: Emissionszertifikate – Ein Plädoyer zur Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in die Umweltpolitik, in: UPR 1999, 161 ff.

*Suchanek, Andreas*: Prinzipien rationaler Umweltpolitik, in: ZfU 2001, 363 ff.

*Suhr, Dieter*: Fernsprechggebühr – Luxusabgaben auf die Daseinsvorsorge?, in: BB 1968, 611 ff.

*Suntum, Ulrich van:* Begründung und Wirkungsvoraussetzungen umweltökonomischer Instrumente - Das Beispiel des Verkehrssektors; in: *Information zur Raumentwicklung* 1992, 151 ff.

*Swisscontact,* Resultados de Costa Rica: proyecto aire puro:  
[http://www.swisscontact.org.sv/Ecologia\\_Urbana/Aire\\_Puro/monitoreo/resultadoscostaricaweb.doc](http://www.swisscontact.org.sv/Ecologia_Urbana/Aire_Puro/monitoreo/resultadoscostaricaweb.doc)

## T

*Tarcitano, Alberto:* El principio constitucional de capacidad contributiva; in: Garcia Belsunce et al (Hrsg.), *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, Argentina 1994

*Te Brake, William H:* Luftverschmutzung und Brennstoffkrisen in London (1250-1650), in: R. P. Sieferle (Hrsg.), *Fortschritte der Naturzerstörung*, Baden-Baden 1988, S.31 ff.

*Teufel, Dieter:* Öko-Steuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz, in: *ZRP* 1988, 373 ff.

*Teufel Dieter/Wagner Thomas:* Vorschlag zu einer ökologischen Steuerreform, in: *ZAU* 1988, 313 ff.

*Tewinkel, Andreas/Hansjürgens, Bernd:* Sonderabgaben zur Verbesserung der Umweltsituation, in: *Wirtschaftsdienst* 1991, 149 ff.

*Theobald, Christian:* Sustainable Development - ein Rechtsprinzip der Zukunft?, in: *ZRP* 1997, 439 ff.

*Tinoco, Luis:* *Apuntes de Finanzas y Derecho Fiscal Costarricense*, San José 1940

*Tipke, Klaus:* Steuerrechtswissenschaft und Steuersystem, in: K. Tipke/K. Vogel (Hrsg.), *Verfassung, Verwaltung, Finanzen. Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag*, Köln-Marienburg 1972, S. 211 ff. (zit.: FS Wacke)

- *Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis*, Köln 1981

- Über "richtiges Steuerrecht", in: *StuW* 1988, 262 ff.

- Über Steuergesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit. Von der Euphorie über die Resignation zu neuer Hoffnung, in: *StuW* 1990, 308 ff.

- *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. I, 2. Aufl., Köln 2000 (zit.: StRO I)

- *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. II, Köln 1993 (zit.: StRO II)

- *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. III, Köln 1993 (zit.: StRO III)

- Über die Einheit der Steuerrechtsordnung, in: R. Wendt et al (Hrsg.), *Staat-Wirtschaft-Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag*, Heidelberg 1996, S.741 ff. (zit.: FS Friauf)

*Tipke, Klaus/Kruse Wilhelm:* *Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung: Kommentar zur AO 1977 und FGO (ohne Steuerstrafrecht)*, 16. Aufl., Köln 1996 (zit.: Komm. z. AO (FGO))

*Tipke, Klaus/Lang, Joachim:* *Steuerrecht*, 17 Aufl., Köln 2002

*Töpfer, Klaus/Nick, Joachim:* Der Stand der Diskussion bei den marktsteuernden Instrumenten der Umweltpolitik, in: *Information zur Raumentwicklung* 1992, 97 ff.

*Trzaskalik, Christoph:* Der instrumentelle Einsatz von Abgaben, in: *StuW* 1992, 135 ff.

## U

*Uffhausen, Karsten*: Die Benutzungsgebühr. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Juristischen Fakultät des Georg-August-Universität zu Göttingen, Göttingen 1970

*Uhlig, Christian*: Umweltschutz in der Dritten Welt und wirtschaftspolitische Entscheidungsprobleme, in: ZAU 1992, 335 ff.

## V

*Vogel, Klaus*: Kammerbeitrag und Finanzverfassung, in: DVBl. 1958, 491 ff.

- Zur Konkurrenz zwischen Bundes- und Landessteuerrecht nach dem Grundgesetz. Über das „Anzapfen“ von „Steuerquellen“, in: StuW 1971, 308 ff.

- Verfassungsgrenzen für Steuern und Sonderabgaben, in: P. Lerche (Hrsg.), Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag, München 1981, S.415 ff. (zit.: FS Maunz)

- Rechtfertigung der Steuern: eine vergessene Vorfrage. Zugleich zur "heimlichen Steuerrevolte" und zum Dreieck Staat/Wirtschaft/Gesellschaft, in: Der Staat 1986, 482 ff.

- Das ungeschriebene Finanzrecht des Grundgesetzes, in: P. Selmer/I. von Münch (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, Berlin u.a. 1987, S.265 ff. (zit.: GS Martens)

- Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: H.J. Faller (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Freiheit: Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen 1987, S.518 ff. (zit.: FS Geiger)

- Der Finanz- und Steuerstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 1151 ff. (zit.: HdBStR, Bd. I)

- Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg 1990, S.3 ff. (zit.: HdBStR, Bd. IV)

## W

*Wachenhausen, Michael*: Aus der Arbeit des Steuergesetzgebers im Jahre 1989, in: StuW 1990, 77 ff.

*Wacke, Gerhard*: Die Nichtigkeit der Zusatzsteuer, in: NJW 1958, 776 ff.

*Wägenbaur, Rolf*: Energie und Umweltschutz, in: EuZW 1996, 545

- Öko-Steuer: die Europäische Umweltagentur bezieht Stellung, in: EuZW 1997, 98

- Energiebesteuerung: neuer Ansatz der Kommission, in: EuZW 1997, 258

- Öko-Steuer: eine Studie der EU-Kommission, in: EuZW 1997, 290

- Frau Bjerregaard tritt für Umweltsteuern ein, in: EuZW 1998, 2

*Wagner, Franz*: Neutralität und Gleichmäßigkeit als ökonomische und rechtliche Kriterien steuerlicher Normkritik, in: StuW 1992, 2 ff.

*Waigel, Theo*: Aktuelle Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, in: KStZ 1989, 112 f.

*Walter-Borjans, Norbert*: Ansätze für ökologieorientierte Abgaben im Verkehrssektor, in: H. Nutziger/A. Zahmt (Hrsg.), Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 171 ff.

*Wasmeier, Martin*: Umweltabgaben und Europarecht, München 1995

*Weber, Gerd-Reiner*: Wie realistisch ist Kyoto, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1998, 596 ff.

*Weiland, Raimund*: Finanzwirkungen einer ökologischen Steuerreform, in: *ZfU* 1997, 227 ff.

- Ökologische Subventionspolitik? -Ansatz und Grenzen ökologisch motivierter Subventionen in der aktuellen Umweltpolitik-, in: *ZAU* 1999, 120 ff.

*Weimann, Joachim*: Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, 3. Aufl., Berlin-Heidelberg 1995

*Weizsäcker, Ernst Ulrich von*: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung, 5. Aufl., Darmstadt 1997

*Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Jesinghaus, Jochen/Mauch, Samuel P./Iten, Rolf*: Ökologische Steuerreform – europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, 2. Aufl. Chur/Zürich 1995

*Weizsäcker, Ernst Ulrich von/ Lovins, Armory B./ Lovins, L. Hunter*: Faktor Vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Verbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome, München 1997

*Welch, Heinz*: Die Lenkungswirkung von CO<sub>2</sub>-Abgaben: ein Vergleich unterschiedlicher Ausgestaltungsformen für den Bereich der öffentlichen Stromversorgung, in: *ZAU* 1993, 54 ff.

- CO<sub>2</sub>-Steuer, Beschäftigung und funktionale Einkommensverteilung, in: *ZAU* 1999, 30 ff.

*Wellisch, Dietmar*: Wie wirken erhöhte Energiesteuern auf das Sparverhalten von Haushalten?, in: *StuW* 1990, 174 ff.

*Wendt, Rudolf*: Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 1021 ff (zit.: *HdBStR*, Bd. IV)

*Werner, Horst/Zacharias, Erwin*: Die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben als Finanzierungs-, Ausgleichs- und Lenkungsabgaben. Dargestellt am Beispiel von Abgaben auf Einwegverpackung, in: *DB* 1984, 1283 ff.

*Weyreuther, Felix*: Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, in: *UPR* 1988, 161 ff.

*Wicke, Lutz*: Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, 4. Aufl., München 1993

*Widmann, Werner*: Kann die Umsatzsteuer einen Beitrag zum ökologischen Umbau des deutschen Steuerrechts leisten?, in: *UStR* 1996, 146 ff.

*Wiegand, Wolfgang*: Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?, *Wirtschaftsdienst* 1987, 239 ff.

*Wieland, Joachim*: Die Konzessionsabgabe. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, Berlin 1991

- Konzessionen und Konzessionsabgaben, in: *WUR* 1991, 128 ff.

*Wilhelm, Sighard*: Ökosteuern: Marktwirtschaft und Umweltschutz, München 1990

*Wilke, Dieter*: Gebührenrecht und Grundgesetz. Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, München 1973

*Winter, F.H.:* Gebühr oder Steuer. Ist das rheinland-pfälzische Gebührengesetz als Steuergesetz unwirksam?, in: KStZ 1961, 1 ff.

*Wittmann, Walter:* Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, in: D. Pohmer (Hrsg.), Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1981, S. 9 ff.

*Wolfgang, Jakob:* Grundfragen zur Einführung von Umweltabgaben - zugleich ein Beitrag zur finanzverfassungsrechtlichen Abgabentypologie, in: ders. u. O. Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, Augsburg 1996, S.11 ff.

## **Z**

*Zahrnt, Angelika:* Die Zukunft der Umweltabgabe. Podiumsdiskussion, Teilnehmer: A.Raupach/Dr.Ludger/K.H.Friauf/L.Krämer/P.Paziorek/R.Vieregge/A.Zahrnt, in: StuW 1994, S.62 ff.

*Zapfel, Peter:* Kommentar zu Bader/Rahmeyer: Das RECLAIM-Programm handelbarer Umweltlizenzen - Konzeptionen und Erfahrungen -, in: ZfU 1996, 421 ff.

*Zeitler, Franz-Christoph:* Umweltsteuern. Königsweg oder Holzweg für das Steuersystem?, in: M. D. Kley et al (Hrsg.), Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 649 ff. (zit.: FS Ritter)

*Zetkin, Maxim/Schaldach Herbert:* Lexikon der Medizin, 16 Aufl., Wiesbaden 1999

*Zimmermann, Horst:* Ökonomische Aspekte globaler Umweltprobleme, in: ZAU 1992, 310 ff.

- Einsatzfelder und Restriktionen für Umweltabgaben; in: M. Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“, Bonn 1994, S. 90 ff.

*Zimmermann, Horst/Hansjürgens, Bernd:* Umweltpolitische Einordnung verschiedener Typen von Umweltabgaben, in: H. Zimmermann (Hrsg.), Umweltabgaben. Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Bonn 1993, S. 3 ff.

- Arbeitsbereich: Umweltabgaben, in: M. Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat als Zukunft: juristische, ökonomische und philosophische Aspekte: Ergebnisse des Landenburger Kollegs „Umweltstaat“, Bonn 1994, S.132 ff.

*Zittel, Thomas:* Die Politik der Umweltabgabe in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZfU 1997, 71 ff.

*Zitzelsberger, Heribert:* Die Ökosteuerdiskussion - Eine Zwischenbilanz, in: DB 1996, 1791 ff.

*Zöllt, Johannes:* Die ED-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: NuR 1997, 157 ff.

*Zugmaier, Oliver:* Verfassungsmäßigkeit des baden-württembergischen Wasserpfennigs und der hessischen Grundwasserabgabe, in: BayVBl 1996, 530 ff.

*Zwehl, Wolfgang von/Kaufmann, Michael:* Ökologisierung kommunaler Gebührenpolitik aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: ZAU 1994, 447 ff.